

## POLÍTICAS CULTURALES DE ESTADO

ARTURO I. SAUCEDO GONZÁLEZ<sup>■</sup>

**E**l *gobierno del cambio* quedó lejos de cumplir con los compromisos de campaña tanto en materia presupuestaria como en la creación de políticas de Estado. La cultura en particular representó sólo un gasto oneroso, así como la oportunidad de configurar nuevos negocios, y la continuidad con las estrategias de cooptación y compra de voluntades de comunidades y grupos de influencia en la opinión pública; en suma, un horizonte más para el ejercicio de la discrecionalidad. Si hablamos de alguna innovación, ésta se reduce al avance ideológico del pensamiento conservador en el debilitamiento del Estado laico. Todo esto establece el horizonte ideológico del foxismo, cuyas políticas golpearon especialmente a la cultura y a la educación.

De tales aspectos distintivos del sexenio foxista, destacamos aquellos que definen o afectan la política cultural del sexenio, a saber: la discrecionalidad, como mencionábamos; un discurso oficial sobre la transparencia –contradicho en la realidad–, cuya ley terminó acotada en los hechos, o por lo menos invocada en escándalos de abuso en el presupuesto o de abierta corrupción; un nebuloso rendimiento de cuentas en el ejercicio presupuestario; el contubernio con grupos empresariales; la descarada simulación del interés público que en realidad encubre negocios privados; la falta de evaluación en el desarrollo del Plan Nacional de Cultura, que en los últimos tres

---

■ Licenciado en Filosofía. Asesor del Área de Política Social, especializado en cultura, del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

años se desarticuló; una onerosa administración del Conaculta, cuya duplicidad, ineficiencia y centralismo perjudicó a las instituciones culturales históricas: Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) e Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), asoladas por su limitado presupuesto y por la pérdida fáctica de facultades; el fracaso en el oficio político para lograr consensos con la comunidad cultural y el Poder Legislativo, por no mencionar el desorden presupuestario: sin prioridades de gasto, con subejercicios y con un crecimiento alarmante de los pasivos del INBAL e INAH. Lugar aparte merece la crisis que representó el intento de imponer la iniciativa de Ley de Fomento y Desarrollo Cultural, que confrontó a los grupos parlamentarios de la LIX Legislatura.

En materia ideológico-política, la administración del presidente Vicente Fox Quesada desarrolló un programa de vulneración del Estado laico en varios frentes; en la cultura es identificable su impacto, desde la definición de las instituciones culturales, al registrar el gobierno foxista al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las funciones de: **cultura, entretenimiento y religión**, sin duda un resabio que nos recuerda las tentativas de los conservadores del siglo XIX, para establecer la religión católica como religión oficial del Estado mexicano.

Se sostuvo durante el sexenio, contra la voluntad de todo el medio cultural, como presidenta del Conaculta, a la señora Sara Guadalupe Bermúdez, sin legitimidad, sin formación académica ni profesional para desempeñar el cargo y ser la responsable del desarrollo, elaboración e instrumentación de las políticas culturales. Todavía como candidato, Vicente Fox Quesada ofreció que tales cargos se otorgarían mediante una consulta exhaustiva con la comunidad cultural; sin embargo, y en desacato al proceso de selección que él mismo implementó ya como presidente de la república, se impuso a la entonces responsable de la consulta con la comunidad cultural –la señora Bermúdez– que por elección presidencial resultó electa en el proceso, aun cuando nunca formó parte de ninguna de las ternas.

El desastre presupuestario del subsector cultura pudo haber cobrado proporciones inimaginables, de no haber intervenido oportunamente el Congreso de la Unión en la LVIII y la LIX legislaturas.

El subsector cultura soportó los embates presupuestarios e ideológicos gracias a los oficios del Poder Legislativo en la producción legislativa, en la defensa del Estado laico y en la corrección de los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, constantemente insuficientes.

*EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2000-2006*

Unidad responsable	Presupuesto del subsector cultura (millones de pesos)						
	Ejercido					Aprobado	Proyecto
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	3 317.2	3 570.5	4 559.1	5 758.9	5 156.7	5 992.0	6 120.9
Centro de Capacitación Cinematográfica A. C.	-	-	1.2	1.4	33.4	33.7	32.6
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	38.5	43.8	40.7	41.4	44.4	43.0	42.5
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	968.2	1 189.8	1 398.1	1 729.4	1 609.8	1 949.8	1 965.9
Educal S.A. de C.V.	14.2	12.6	13.9	12.4	11.5	13.5	18.0
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	27.0	27.8	27.8	26.4	30.9	66.9	27.6
Fideicomiso para la Cineteca Nacional	-	-	-	27.5	34.4	29.4	28.2
Instituto Mexicano de Cinematografía	68.9	74.1	73.8	180.6	278.8	212.3	246.1
Instituto Nacional de Antropología e Historia	1 017.5	893.6	1 728.9	2 017.8	1 523.5	1 879.1	2 054.0
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1 022.3	1 148.3	1 089.1	1 520.0	1 393.0	1 563.5	1 503.4
Radio Educación	28.4	34.7	39.3	48.4	51.7	50.7	48.6
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	132.3	145.8	146.3	153.5	145.4	150.1	154.0

*Fuente:* Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2000 a 2006.

Como puede constatarse en el cuadro “Evolución del Presupuesto 2000-2006”, se logró un incremento real en algunas instituciones como el INBAL, el INAH y Conaculta; sin embargo, tal incremento es producto de las reasignaciones del Poder Legislativo, ya que en

términos generales, el presupuesto de las instituciones del subsector cultural es insuficiente, razón por la cual el programa cultural ha decrecido notablemente y faltan recursos para infraestructura e investigación, amén de las deficiencias para solventar el gasto corriente.

### REASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO 2003-2006

En la LIX Legislatura el monto de las reasignaciones por año fueron:

- 2003-2004: Reasignación de 89 millones
- 2004-2005: Reasignación de 1 200 millones
- 2005-2006: Reasignación de 1 225 millones

Las reasignaciones se orientaron a la atención de programas prioritarios para las instituciones federales, ignoradas por los proyectos de presupuesto del Ejecutivo Federal, como son:

- Compra de terrenos en las zonas arqueológicas
- Mantenimiento mayor de las zonas arqueológicas
- Financiamiento a la oferta cultural
- Fondos mixtos, municipales, estatales y federales
- Pago de seguros de museos y recintos culturales
- Programa de Homologación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Programa de profesionalización y ampliación de jornada en el Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ciudades Patrimonio Mundial
- Proyectos culturales de la sociedad civil: promotores independientes, colectivos, proyectos comunitarios

En el siguiente cuadro se muestra la forma en cómo la Cámara de Diputados modificó los proyectos de presupuesto 2003, 2004, la variación nominal –de totales– y la real –en que se deduce la inflación de cada año (en 2004 dicho índice fue de 4%). Mientras el Poder Legislativo insistía en avanzar en la recomendación de la UNESCO, que establece la inversión del 1 por ciento del PIB, a países como México, el Ejecutivo Federal enviaba proyectos de presupuesto que reducían la ya limitada participación del 0.037 por ciento del PIB.

Instituciones subsector cultura	Presupuesto 2003 (millones de pesos)	Presupuesto 2004 (millones de pesos)	Proyecto de Presupuesto 2005 (millones de pesos)	Variación real (millones de pesos)	Variación real (%)
INAH	1 608.4	1 674.3	1 736.6	-180.8	-1.08
INBA	1 407.5	1 471.1	1 465.7	-7.4	-4.98
Radio Educación	41.5	42.6	46.2	1.4	3.50
CNCA	1 284.2	1 155.8	1 314.8	159.0	8.50
CCC	24.0	24.5	22.7	-2.7	-11.30
CCT Tijuana	40.8	41.2	41.2	-2.0	-4.85
Educal	12.4	12.4	10.8	-2.0	-16.51
Estudios Churubusco	26.4	26.4	23.1	-4.3	-16.47
Cineteca Nacional	26.0	26.0	27.7	0.3	1.51
Imcine	138.2	219.0	202.9	-25.6	-11.67
Canal 22	142.8	144.9	139.8	-11.6	-7.98
<b>Total</b>	<b>4 752.7</b>	<b>4 838.8</b>	<b>5 032.0</b>		

**Variación real respecto a 2004 (%)**: -0.8

**Variación nominal respecto a 2004 (%)**: 4.0

Subsector cultura	Aprobado 2005	PEF 2006	Variación	Porcentaje
Inst. Nal. de Antropología e Historia	1 888.3	1 899.7	11.9	0.6
Inst. Nal. de Bellas Artes y Literatura	1 572.2	1 513.7	(58 055.9)	-3.7
Radio Educación	50.7	48.6	(2.1)	-4.2
Cons. Nal. para la Cultura y las Artes	1 952.0	1 358.7	(592 935.4)	-30.4
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	33.7	23.9	(9 783.6)	-29.0
Cía. Oper. del Cen. Cult. y Tur. de Tijuana, S.A. de C.V.	43.0	42.7	(411.5)	-1.0
Educal, S.A. de C.V.	13.5	11.7	(2 320.6)	-17.2
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	67.2	23.2	(44 000.0)	-65.5
Fideic. para la Cineteca Nacional	29.3	27.4	(1 904.8)	-6.5
Instituto Mexicano de Cinematografía	215.8	204.2	(11 666.7)	-5.4
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	154.3	141.0	(13 255.3)	-8.6

La variación del proyecto de presupuesto que envió el Ejecutivo Federal para 2006 respecto al presupuesto aprobado para 2005,

ejemplifica la constante a la que nos referíamos en la reducción del presupuesto federal a las instituciones culturales. El Grupo Parlamentario del PRD promovió un conjunto de reasignaciones en el presupuesto por ejercerse en 2006, con un monto total de 1 225 millones de pesos, con estos recursos adicionales se solventaron problemas graves, como la compra de terrenos y mantenimiento mayor de las zonas arqueológicas, rubros que no contaban con recursos en el Proyecto de Presupuesto Federal enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

#### *OBSERVACIONES LEGISLATIVAS*

La observación más importante es que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establecen aspectos fundamentales para el ejercicio y reconocimiento de los derechos culturales:

De hecho, la Constitución no establece el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales, las intervenciones en materia de cultura son aisladas entre sí y con las otras políticas públicas del Estado mexicano, además de que no se prevé la participación sobre su usufructo, promoción, comercialización y repartición de beneficios.<sup>1</sup>

#### **PROPUESTA DE AGENDA LEGISLATIVA**

Sobre este particular, y desde nuestra experiencia en la LIX Legislatura, proponemos la siguiente ruta crítica:

1. Modificación del artículo 73 constitucional para otorgarle facultades al Legislativo federal para legislar en materia de cultura.

2. Establecimiento del derecho a la cultura. Se debe abrir la discusión sobre la pertinencia de establecer el derecho a la cultura en la Constitución como parte de los derechos fundamentales. El establecimiento de ese derecho funge como un principio de axiomática jurídica, en su definición como derecho vinculante

---

<sup>1</sup> *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.*

(al establecerse en el artículo 2º constitucional); como derecho fundamental al constituirse en ley secundaria; en derecho difuso (al establecerse en el artículo 4º constitucional); o dependiente de la Secretaría de Educación Pública y quedar bajo el artículo 3º constitucional, derivado del derecho a la educación.

3. Desarrollo de la legislación secundaria que permita definir las políticas de Estado en materia de cultura, a saber:

a) Ley de cultura, en la que entre otras cosas se determinen las figuras de coordinación, fomento y difusión cultural.

b) Ley de financiamiento cultural. Iniciativa por la que se establezcan los ámbitos de participación de las empresas privadas en las políticas públicas, tema que ha sido vulnerado desde la política discrecional característica de la administración foxista que se ha prestado a la privatización de los bienes públicos, y a la injerencia de intereses privados en la conducción de la política cultural. Tómese como ejemplo la exposición de calzado Ferragamo en Bellas Artes y el mercadeo que hizo el Palacio de Hierro de esa exposición. También se propone regular mediante esta ley las formas de participación de la inversión privada, nacional y extranjera en la cultura, sin menoscabo de las facultades que por ley tienen las instituciones en el programa y contenidos de la cultura.

c) Adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Estas adiciones tienen por objeto, concluir con el programa de catalogación de los bienes nacionales, muebles e inmuebles, así como protegerlos por medio de la obligación de que las instituciones de culto religioso respondan por la totalidad de los bienes culturales que reciben en custodia.

d) Ley de repatriación de bienes culturales, en la que se debe hacer obligatorio que en los tratados internacionales, en los encuentros multilaterales y cumbres internacionales, que consideren la importación o exportación de bienes, se incluyan aspectos de protección de los bienes nacionales, con el fin de evitar su tráfico ilegal, así como aspectos relativos a la modernización y adecuación de las vías de repatriación de los bienes culturales producto del tráfico o de la exportación ilícita. En este tema debe decidirse, por medio de una discusión amplia, si se ratifica la convención de la Unidroit, que establece mecanismos precisos para la repatriación

de bienes culturales que sean exportados o producto del tráfico ilícito, a través del derecho privado.

e) Ley de acervos, en la que se deberá contemplar las medidas de protección y las políticas de compra, incremento o recuperación de acervos, así como su definición.

f) Actualización de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, como producto de un amplio debate y consenso con especialistas en la materia, sobre todo en lo relativo a las multas consideradas por la ley, la especificación de las figuras de los delitos patrimoniales, ya que deben incluirse las nuevas técnicas, *modus operandi* y estrategias globales en que se cometen los delitos contra el patrimonio cultural, etcétera.

g) Establecer en el Código Penal Federal los delitos patrimoniales previstos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

h) Modificaciones a la Ley Federal del Derecho de Autor, sobre todo los aspectos relativos a la irrenunciabilidad del derecho de autor y a la copia privada.

i) Actualización de la Ley Federal de Cinematografía.

En estas propuestas legislativas se debe considerar no sólo el marco de participación ciudadana en las políticas públicas en materia de cultura, sino que además debe garantizarse esa participación, no de manera honorífica, sino de forma activa y con un papel ejecutivo. De lo contrario, no superaremos el sentido declarativo o de mero precepto político, al que se limita en la actualidad el marco jurídico vigente. Es fundamental que en la garantía que ofrece el Estado a las libertades de creación y expresión, se consideren mecanismos de defensa y salvaguarda de la integridad de las obras culturales, así como de las sanciones que correspondan a quienes censuren, limiten o condicionen estas libertades.

#### PROBLEMAS PENDIENTES DE RESOLVER EN LA LX LEGISLATURA

Son muchos y de diversa naturaleza los problemas que la administración del presidente Vicente Fox Quesada deja para la próxima

administración y a la LX Legislatura. Habrá que diferenciarles por su definición y ámbito.

#### *PRESUPUESTARIOS*

Evaluación y diagnóstico sobre el estado real en que deja la administración del presidente Vicente Fox Quesada el Programa Nacional de Cultura:

1. Evaluación del Programa y ofertas culturales.
2. Actividades sustantivas y de investigación.
3. Situación de los proyectos de inversión.
4. Análisis de la situación laboral en todo el subsector cultura
5. Investigación del costo-beneficio del funcionamiento de las instituciones culturales, sobre todo, en el costo de administración.
6. Valoración sobre el costo y utilidad de la duplicidad de funciones de Conaculta.
7. Redefinición del ámbito de facultades, de acuerdo con su estatuto jurídico y funciones de las instituciones culturales.
8. Reorganización del organigrama del subsector cultural.
9. Evaluación de los programas que habrán de continuarse en una política cultural de Estado, y los que habrán de reducirse o liquidarse, mediante un plan de finiquito.
10. Diagnóstico de la estructura jurídica, con el fin de construir una política cultural de Estado.

Es necesario realizar las reasignaciones correspondientes para orientar el gasto en el subsector cultural hacia las esferas de servicio, resguardo patrimonial e investigación. Es importante que el incremento presupuestario se fije como meta alcanzar el 1 por ciento del PIB, o por lo menos aspirar a su aproximación. Consecuentemente, el gasto buscará establecer una política cultural de Estado, y una política de inversión que no incremente el gasto corriente, más allá de lo necesario, además de revertir los problemas de descapitalización de las instituciones culturales. Hemos identificado los siguientes rubros como prioritarios:

1. Recursos financieros y jornadas de trabajo técnico para resolver el enorme pasivo de las instituciones INBAL e INAH, de diferente origen.

2. Programa de compra de terrenos en zonas arqueológicas, y certeza jurídica en la protección y propiedad federal del patrimonio cultural.

3. Financiamiento adicional para actividades sustantivas.

4. Programa de equipamiento y transformación tecnológica en sistemas de seguridad, servicios al público, información y servicios educativos de los recintos culturales.

5. Financiamiento para fomento de la participación ciudadana y de organizaciones y colectivos de la sociedad civil.

6. Desarrollo de políticas laborales específicas, principalmente para garantizar los servicios de investigación, docente, protección, seguridad, servicio al público, etcétera.

7. Financiamiento a las industrias culturales, principalmente el cine, video, servicios culturales, etcétera.

8. Financiamiento al desarrollo social de comunidades vinculadas a las zonas arqueológicas, pueblos y comunidades integradas a Ciudades Patrimonio Mundial y a festividades y expresiones culturales diversas.

8. Financiamiento de la promoción y producción culturales nacional e internacional.

9. Otorgamiento de recursos para la custodia del acervo documental, histórico y bibliográfico, principalmente en la Biblioteca del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación.

#### *ASUNTOS JURÍDICOS PENDIENTES*

1. Litigio sobre las pinturas de Remedios Varo donadas por el señor Walter Gruen, que se encuentran en riesgo de perderse. Este litigio fue perdido prácticamente por la Dirección Jurídica del INBAL y de Conaculta; sin embargo, ahora se encuentra bajo la responsabilidad de la Procuraduría General de la República.

2. Sanción a los responsables de pérdidas patrimoniales, económicas o del acervo cultural de la nación, entre los que destaca el acatamiento a las observaciones a la Cuenta Pública y el caso Dolores Creel.

3. Dar por terminado, o poner un término al comodato del Antiguo Oratorio de San Felipe Neri, ya que la creación del Instituto “Manuel Toussaint” aún no opera y se encuentra subutilizado el inmueble. Esto

significa que la razón por la que se establece el comodato del inmueble histórico, propiedad de la nación, no se ha cumplido.

4. Resolver las posibles demandas de exfuncionarios ante ilícitos cometidos contra ellos durante la gestión de la señora Sara Guadalupe Bermúdez.

5. Redefinir el proyecto de la Biblioteca “José Vasconcelos”, con el fin de consolidar su misión como biblioteca digital, y definir los posibles usos alternos de grandes espacios del inmueble.

*PROPUESTA ACERCA DE ALGUNOS PROBLEMAS  
INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS*

Nuestra propuesta para resolver algunos de los problemas administrativos e institucionales más apremiantes, es la de definir el marco jurídico del órgano coordinador de la cultura, como producto de un amplio consenso, del debate jurídico y cultural, de estudios de consumo, así como la evaluación de los principales programas de las políticas culturales públicas. Es preciso fortalecer las instituciones culturales federales; INAH e INBAL fundamentalmente, para lo cual es muy importante la elaboración del reglamento de la Ley Orgánica del INAH y la Ley Orgánica del INBAL, así como su reglamento respectivo.

De manera progresiva debe alcanzarse el financiamiento de 1 por ciento del PIB que recomienda la UNESCO, ya que la inversión estatal llega al 0.40 por ciento del PIB, y tiende a reducirse año con año, de no darse la corrección de los proyectos de presupuesto por parte del Poder Legislativo.

La situación que guardan las instituciones culturales es preocupante: casi 90 por ciento del presupuesto se utiliza en gasto corriente y casi todas las instituciones adolecen de deficiencias en su presupuesto, en parte producto de la inequidad entre el gasto administrativo y el gasto operativo, por las negociaciones políticas y gremiales, por el dispendio de recursos en favor de grupos culturales privilegiados o por compromisos con las élites económicas y políticas.

El INAH ha acumulado un pasivo de casi 25 por ciento de su presupuesto, mientras que el INBAL cuenta con un pasivo de 15 por ciento; el Centro Nacional de las Artes está al borde del colapso por no poder completar su gasto corriente; el programa cultural ya se encuentra en manos de empresas como CIE-OCESA; el programa de investigación

ha disminuido; los proyectos de rescate de sitios y zonas arqueológicas son escasos; mientras que muchos predios de zonas arqueológicas como Chichén Itzá se encuentran en manos privadas y no se cuenta con recursos suficientes para su adquisición; hay déficit de plazas; y cuantiosos recursos financieros, aun etiquetados, se desvían a proyectos no prioritarios. Cada tema debe evaluarse por separado y se tiene en desarrollo un proyecto de reasignación de 5 000 millones, así como la reducción de gastos de instituciones como Conaculta, que desvía recursos ilegalmente y duplica funciones y suplanta facultades que corresponden por ley al INAH y al INBAL.

### **PRIORIDADES LEGISLATIVAS**

Ante el alud de propuestas y discusiones derivadas de la apasionada labor legislativa en materia de cultura, es importante no renunciar, ni a los retos que se deben superar en cuanto a la producción de legislación en esta materia, ni al trabajo político en la construcción de consensos y acuerdos con la comunidad cultural, puesto que esta labor irrenunciable del Poder Legislativo constituye uno de los sustentos en la transformación de las instituciones culturales, como es el de la arquitectura de una política cultural de Estado. Sin duda, la consistente y razonada crítica que evitó la imposición facciosa de la Ley de Fomento y Desarrollo Cultural –con sus versiones clonadas– es un precedente fundamental, inédito, que fortaleció la capacidad de respuesta de algunos sectores de la comunidad cultural. Sin embargo, no puede repetirse el error de querer legislar sin la construcción de los consensos necesarios, sin los conocimientos interdisciplinarios correspondientes, como tampoco es deseable asumir un inmovilismo, ni una parálisis legislativa.

Por eso es necesario que en la elaboración de una reforma del Estado,<sup>2</sup> se asuma una racionalidad en la estrategia de la

---

<sup>2</sup> Al finalizar el segundo periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura, la Cámara de Senadores aprobó un paquete de reformas constitucionales que es un ejemplo más de cómo no legislar.

producción legislativa, que debe arrojar, tanto los consensos con la comunidad cultural como la refundación de las instituciones culturales y de las políticas de Estado en materia de cultura. La construcción de un Estado social y de derecho democrático representa una alternativa en el tránsito natural, estructurado desde la concepción de los derechos humanos y su traducción en derechos fundamentales.<sup>3</sup>

Para ello, se requiere la objetivación de los derechos humanos, en el corpus jurídico de la cultura, de manera particular los derechos económicos, sociales y culturales, como los pilares de la acción del Estado en el desarrollo de políticas acordes con su papel como promotor y garante de los derechos humanos. La articulación entre derechos humanos y derechos fundamentales definirá en gran medida la transformación de nuestra incipiente democracia representativa en una democracia de contenidos:

Ciertamente, la inserción de principios, valores y de los derechos fundamentales en el texto constitucional no sólo modifica las bases y la estructura del sistema jurídico, sino también de la democracia, que pasa a ser ahora una democracia de contenidos, esto es, una democracia sustancial.<sup>4</sup>

Adicionalmente, en la integración global de nuestro país, debe plantearse y enriquecerse el tema cultural como uno de los temas prioritarios de la agenda nacional. La transformación cultural es a la vez parte de la transición a un Estado social y democrático de derecho; promotora de la modernidad y de la democratización; condición del diálogo internacional, pues es claro que la comunidad internacional cada vez más se define como la comunidad intercultural dialógica y concierto de Estados de derecho democrático:

El debate del multiculturalismo planteado a escala mundial, aumenta prodigiosamente los problemas que se presentan en las comunida-

---

<sup>3</sup> Véase José Manuel Pureza, *El patrimonio común de la humanidad*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 99-131.

<sup>4</sup> José Martínez de Pisón, *Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 155.

des políticas concretas, porque exige de cada una de ellas el respeto hacia culturas que apenas se encuentran dentro de los límites de su comunidad; y no sólo el respeto sino también el diálogo.<sup>5</sup>

## ■ LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO

Los derechos económicos, sociales y culturales se desarrollan en el proceso de transformación de un Estado liberal de derecho por el Estado social de derecho;<sup>6</sup> son conocidos también como derechos humanos de segunda generación, sin que esta definición los ubique en una condición secundaria como se ha querido interpretar, por lo menos en México, desde una posición política limitativa de los derechos humanos. Los derechos humanos son integrales, universales, indisociables e interdependientes. Sin embargo, los derechos económicos, sociales y culturales pueden concebirse como consecuencia de la flexibilización y especificación de los derechos humanos.

Hay así una distinción entre los derechos de primera generación y segunda generación, que consiste en que los primeros exigen una autoalimentación y la no injerencia de los poderes públicos; la tutela del Estado consiste más en una vigilancia administrativa, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos de segunda generación, se constituyen como derechos de participación y requieren una política activa de los poderes públicos. Esta participación activa del Estado tiene como finalidad garantizar el acceso de los servicios y prestaciones de las instituciones públicas y la de crear el marco jurídico desde el cual se garantice el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Ningún catálogo de derechos es excluyente ni sustitutivo de otro.

---

<sup>5</sup> Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

<sup>6</sup> Sobre el proceso del Estado liberal de derecho por el Estado social de derecho, véase: Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1988, pp. 121-129.

Se ha establecido que nos encontramos en la gestación de una tercera generación de derechos humanos, los cuales se refieren a la denominada “comunicación de libertades”, por lo que muchos juristas opinan que la definición y precisión de los derechos, es producto del desarrollo del Estado democrático en su ampliación del horizonte de las libertades. El catálogo de las libertades nunca será una obra cerrada.<sup>7</sup>

A partir del antecedente histórico de la Constitución francesa de 1848, en México, la Constitución de 1917 consigna el derecho a la educación, a la huelga, a la sindicalización y al trabajo entre los principales derechos. Es así como México se convirtió en uno de los primeros países en incluir de manera embrionaria los derechos sociales.<sup>8</sup> Sin embargo, los mexicanos aún distamos mucho de disfrutar del respeto pleno de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que su inclusión constitucional no se vincula a la legislación secundaria, no la hemos convertido en ley fundamental, lo cual impide la exigibilidad al Estado mexicano en la titularidad de las obligaciones derivadas de cada pacto:

Una refundación del Estado social sobre la base de los principios de la sujeción de la ley, igualdad de los ciudadanos e inmunidad de éstos frente a la arbitrariedad, requerirá la distribución de sus prestaciones según la lógica universalista de las garantías de los derechos sociales en vez de intervenciones discrecionales y selectivas de tipo burocrático.<sup>9</sup>

## LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO

México reservó el artículo octavo de la Declaración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>7</sup> Mariano Moreno Villa *et al.*, *Diccionario del pensamiento contemporáneo*, San Pablo Editores, Madrid, 1997, pp. 333-340.

<sup>8</sup> Antes incluso que Alemania, cuya Constitución de Weimar es de 1919.

<sup>9</sup> Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en: Miguel Carbonell editor, *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2003, p. 23.

En dicha reserva se establece que el gobierno de México accede a sumarse a la Declaración con la salvedad que el artículo 8° se aplicará bajo las condiciones y en conformidad con las previsiones constitucionales y con la legislación secundaria complementaria. La reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales no puede desvincularse de los ordenamientos jurídicos –constitucional, en leyes secundarias y en las legislaciones estatales y municipales– ya que su ejercicio pleno debe considerar los ámbitos de afirmación y la acción del Estado para salvaguardarlos, a fin de prevenir o sancionar las posibles limitaciones o agresiones.

Desde esta perspectiva, podemos considerar que los derechos económicos, sociales y culturales, forman parte del universo político, declarativo: por ejemplo el artículo 133 constitucional establece que “...todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.”

No obstante, la situación de los derechos culturales se encuentra en graves problemas de diferente índole. En el año 2003, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos elaboró un diagnóstico sobre la situación de los derechos culturales en México. En la medida que este informe es preciso en los aspectos pendientes en la legislación, en el financiamiento y en el desarrollo de políticas públicas, lo tomaremos como referente para identificar los aspectos fundamentales en el programa de gobierno y en la agenda legislativa, para el enriquecimiento de la propuesta de reforma política del Estado.

Uno de los más grandes problemas que enfrenta la política pública en materia de cultura es que no se prevé la participación ciudadana, de comunidades o etnias que son ignoradas o consideradas sólo de manera honorífica, lo cual nos muestra el grado en que se pisotean los DESC. No sólo deben considerarse los mecanismos de participación de amplios sectores de la sociedad, sino que se deben garantizar el diálogo, la incorporación de experiencias y formas de organización propias de las comunidades culturales, y además, se deben otorgar los beneficios y usufructo de los bienes culturales, esto es: la cultura como un factor determinante en el desarrollo

social. En la actualidad se ejercen partidas etiquetadas para el desarrollo comunitario en zonas arqueológicas, que jamás guardan ninguna vinculación con las mismas, ya que se gastan en grupos de investigadores o burocráticos de instituciones como el INAH; otro ejemplo más es el del usufructo de bienes culturales intangibles como el Día de Muertos, del cual, las comunidades indígenas reciben magros beneficios.

Es muy importante abrir el debate sobre la participación de municipios y estados de la Federación en el fomento cultural, en el desarrollo social vinculado a la cultura y en el resguardo del patrimonio cultural, sin que esto implique una modificación a la fracción XXV del artículo 73 constitucional, pero sí prever formas de participación presupuestarias y en la elaboración de políticas culturales.

En la última sesión del periodo ordinario, el 27 de abril de 2006, el Senado de la República aprobó varias reformas constitucionales, entre las que se cuentan: la eliminación de la fracción XXV del artículo 73, misma que se traslada al artículo 124 del texto constitucional. Sus implicaciones negativas para el resguardo del patrimonio cultural del país se han empezado a comentar en diferentes foros y por diferentes medios. Ninguna de las propuestas de agenda legislativa o de reforma política del Estado que impulse el Grupo Parlamentario del PRD irá en ese sentido; no lesionará las facultades constitucionales exclusivas de la Federación en materia de patrimonio cultural, fósil, arqueológico, artístico e histórico, ni a las instituciones culturales.

## INCENTIVOS FISCALES

En la actualidad ya existen algunas previsiones que consideran el otorgamiento de incentivos fiscales en la industria editorial (exenta de IVA) y en la industria cinematográfica; esta última recientemente logró la deducibilidad del ISR de hasta 500 millones por año, que puede acreditarse si se invierte en la producción cinematográfica. Existe una propuesta para establecer un impuesto especial que se invertiría en la producción cinematográfica: el IEPS (impuesto especial sobre producción y servicios).

Es importante que los incentivos fiscales y la deducibilidad de impuestos no se otorgue de manera discrecional ni indefinida, ya que en lugar de apoyarse a las instituciones culturales y a las pequeñas empresas culturales, se tiende a financiar y proteger a los monopolios de servicios culturales.

Sin duda, es fundamental implementar políticas públicas en favor del desarrollo de las industrias culturales, pero debe realizarse con el marco jurídico correspondiente y evitando la confusión que se tiene en la actualidad, con las empresas culturales, de lo contrario, se seguirá fortaleciendo a los monopolios y a la evasión fiscal.

## ■ MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con la reciente reforma de la legislación de radio y televisión se comió uno de los mayores agravios a los derechos económicos, sociales y culturales y se abrió una brecha casi insalvable para los medios de comunicación culturales y comunitarios. La ley anterior establecía la radiodifusión con carácter de interés público; la ley actual deja de lado esta definición, al igual que la minuta de reforma que elaboró el Senado de la República en rectificación de problemas que hacen inconstitucional la ley. Por otro lado, se dejó intacto el concepto de transmisión de señales, con esto se niegan *de facto* los sentidos social, informativo, cultural y de conocimiento de los medios de comunicación. Entre múltiples problemas destaco:

a) No obliga a los medios privados concesionados a pagar al Estado por explotar un bien de la nación con el uso de las nuevas frecuencias por cambio tecnológico. Esto representa una reducción de ingresos al Estado de varios miles de millones de dólares.

b) Propone un supuesto órgano regulador que será “autónomo”, pero no es cierto, pues no le da facultades para operar, y además no pone ningún candado para que los que vayan a ser comisionados no estén directamente trabajando en los medios privados o en otras áreas directamente relacionadas. Con ello le quita la rectoría al Estado sobre un bien nacional contraviniendo el artículo 27 de nuestra constitución que dice que el espectro es un bien nacional. Estos comisionados podrán estar hasta por 16 años en el puesto,

así que ahora Televisa puede asegurar a su gente ahí, presidente tras presidente.

c) La Cofeco, el IFE, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Cofetel reconocen que esta ley fomenta el monopolio y que omite la función social de los medios además de no tomar en cuenta ninguna de sus observaciones.

De esta manera, los medios culturales de comunicación no tienen futuro, ya que al depender de las condiciones económicas que se les imponen en la licitación, en las que el Estado no les ofrece medios de financiamiento, quedarían lejos de cualquier propuesta económica de los particulares dueños de monopolios de comunicación. Tampoco se ha considerado la manera en que obtendrán recursos para financiar la convergencia tecnológica, inversión que representa montos millonarios. Con esto se están dando las condiciones para desaparecerlas en un corto tiempo. No se puede permitir que el Estado renuncie a sus atribuciones en términos de la provisión de las condiciones de subsistencia y desarrollo de medios de comunicación, que prestan servicio a comunidades indígenas, campesinas y urbanas marginales, además de los medios educativos y de uso social, en contravención al artículo 2º constitucional que establece el derecho de los pueblos indígenas para operar sus propios medios de comunicación.

Es indispensable destacar que además de la inconstitucionalidad de las reformas en comento, encontramos una violación de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que no se prevén las condiciones para que nuevos concesionarios obtengan frecuencias ante la ampliación del ancho de banda, ya que concursarán los que ya son propietarios de otras frecuencias y obviamente se verán favorecidos. Ambas propuestas corresponden sólo a los intereses de los grupos económicos más poderosos, por ello favorecen a los monopolios, con lo que se contraviene el artículo 28 constitucional, que prohíbe la existencia y fomento de los monopolios. Es fundamental recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que los monopolios en medios de comunicación atentan contra la vida democrática, pues unifican en formato y contenidos la oferta de información y constituyen limitantes al derecho a la información. Como medida previa, el Grupo Parlamentario del PRD ha promovido con

senadores de otros partidos el recurso de inconstitucionalidad, que espera un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del abandono y pérdida de materia sustantiva de la política cultural del presidente Vicente Fox Quesada, podemos aprender que la construcción de una política cultural de Estado requiere del concierto de múltiples factores: la construcción de consensos con las comunidades de la cultura; la integración de las significaciones de la cultura sin que haya una subordinación de lo económico sobre sus sentidos y valor sociales, históricos, estéticos, laborales y profesionales; la intencionalidad de crear interdisciplinariamente las políticas culturales de Estado y la reorganización de la labor cultural en órganos administrativos más eficientes y menos onerosos. La cultura y las comunidades culturales deben participar de la discusión del nuevo proyecto de nación, de la reforma política del Estado, porque es en el horizonte cultural donde se crea e instituye la identidad y el imaginario social.