



## INTRODUCCIÓN

La ciencia política es la disciplina que se ocupa de la convivencia de las personas como ciudadanos en una sociedad y de la cuestión de qué forma esta convivencia, bajo los aspectos institucionales, procedimentales y materiales, está regulada y debe ser regulada de manera generalmente vinculante para todos (Nohlen y Schultze 2006a: 158). Preguntas de carácter empírico y normativo, relacionadas con estas tres dimensiones de lo político, determinan asimismo nuestra investigación, cuyo centro de atención es el sistema político y los procesos políticos, y particularmente la actividad estatal en un campo determinado: la política cultural. Nuestro trabajo debe basarse en un método apropiado para los estudios científicos, por lo que nos hemos decidido por aplicar el método fundamental de la ciencia política: el método comparativo.

El objeto de nuestra investigación es encontrar en qué se diferencian los elementos de la dimensión material de la política (*policy*) en el ámbito de la actividad cultural estatal de la República Federal Alemana y de México y a qué se deben las diferencias. Partiendo de un desarrollo completamente distinto en la política cultural de ambas naciones, queremos averiguar si es posible transferir ya sea el modelo alemán de política cultural a México, o bien algunos elementos de él que puedan servir como puntos de orientación o de referencia para el desarrollo de la política cultural mexicana.

Examinaremos a la cultura política en tanto actividad estatal sobre todo a partir de sus requisitos, características y perspectivas de futuro federales, puesto que ambos Estados, Alemania y México, son precisamente repúblicas federales. Sin embargo, nos encontramos ante el hecho de que, muy a pesar de su Constitu-

ción, México en la realidad se caracteriza tradicionalmente por ser gobernado de manera fuertemente centralizada. Reglas, modelos, indicaciones y criterios se formulan desde el centro, amén de que la vida política, económica, financiera y cultural del país se lleva a cabo ante todo en la ciudad capital federal.

Sin embargo, los acontecimientos ocurridos en la última parte del siglo XX nos han permitido observar por primera vez en alrededor de 70 años un desarrollo completamente distinto en México y permiten abrigar nuevas esperanzas para la vida cultural del país. En julio del 2000 resultó electo presidente de la República, por primera vez en la historia moderna, un candidato que no pertenecía a las filas del Partido Revolucionario Institucional: Vicente Fox Quezada, miembro del partido que durante muchos años fue la principal fuerza opositora en el país, el Partido Acción Nacional. Este cambio político, que es realmente un cambio de régimen, trajo consigo que nuevos actores políticos llegaran a posiciones de mando —si bien no siempre distinguiéndose por tener la experiencia necesaria para ello— en una constelación que hubiese sido impensable unos años atrás. México se encuentra buscando su camino de la transición política hacia una democracia consolidada y hacia un orden federal; la población tiene acceso a más información y juega un papel activo en una competencia política muy viva e incluso apasionada. Estas nuevas condiciones pueden posibilitar que México por fin se convierta en una auténtica República democrática y federal. También para la política cultural, el objeto de nuestro trabajo, es esta nueva situación muy prometedora, ya que México es, a juzgar por sus numerosas tradiciones culturales, un país sumamente rico y variado, que por lo tanto podría aprovechar mucho de un sistema político democrático y federal.

En esta investigación hemos escogido a Alemania como “punto de referencia” porque se trata de un país cuya política cultural está organizada de manera federal, encontrándose en todos los niveles del sistema político de manera extraordinariamente variada. Por lo demás —y aunque no sea necesario de-

cirlo— es un país que despierta admiración mundial por su vida cultural. Especialmente desde el punto de vista institucional, nos ofrece Alemania mejores posibilidades de comparación que otros países, como por ejemplo la centralizada Francia o España, pues si bien es cierto que la política cultural española goza cada vez de mayor reconocimiento, el sistema político español muestra mayores diferencias con respecto a México que el alemán.

El federalismo es además uno de los más importantes principios de la estructura estatal en Alemania, impregnando su vida política de tal forma, que Loewenstein recomendaba, para estudiar el federalismo “hasta en sus refinamientos más recónditos”, atenerse al modelo alemán (véase Kilper y Lhotta 1996: 16; Burdeau 1985: 193).

En el centro de esta investigación se encuentra la comparación de ambos países con el fin de analizar problemas políticos prácticos. De ahí resulta el deseo principal de nuestro trabajo: partimos de teorías y de métodos científicos con la finalidad de poder entender un complejo problema en México, para así estar en condiciones de allanar las situaciones inconvenientes.

Para llegar a la meta de nuestra investigación hemos partido de la siguiente pregunta: ¿En qué aspectos de la dimensión material de la política (*policy*) se diferencian México y Alemania en el campo de la política cultural y a qué se deben estas diferencias?

Esto nos lleva a formular más interrogantes:

1. ¿Qué diferencias existen entre las dimensiones formales y procesuales (*polity* y *politics*, respectivamente) de la política cultural de ambas naciones?
2. ¿Cómo podemos manejar a ambas dimensiones como variables independientes?
3. ¿Se encuentra la centralización de la política cultural determinada ya por la CP (véase “Abreviaturas”) en su versión original, en las correspondientes instituciones y caminos de la toma de decisiones o se impuso paulatinamente de manera anticonstitucional?
4. Si esto último sucedió, ¿cuál fue la razón?

5. ¿Se puede considerar que el modelo o que algunos elementos y experiencias de la política cultural alemana (*policy* y *politics*) sean transferibles a México, o que se puedan tomar como puntos de referencia y de orientación?
6. ¿Se puede esperar que se presenten resultados similares a los que se registran en Alemania, en caso de que el modelo alemán de política cultural o algunos elementos de él se transfieran a México?
7. Si se esperaran, con las reservas del caso, resultados similares, ¿qué variables se pueden identificar que expliquen las diferencias en esos resultados ante la presencia de variables independientes similares?
8. ¿Bajo qué condiciones políticas, posiblemente, pudieran ser exitosos los elementos transferidos?

Las preguntas arriba enlistadas nos parecen ser relevantes debido a las siguientes razones:

- a) Si bien la política cultural es un ámbito muy importante y complejo de las actividades estatales, no ha gozado de la atención de la ciencia política en México, no sólo en lo que toca a sus tareas necesarias y urgentes, sino también en lo que respecta al papel que en este campo político corresponde a los órdenes federal, estadual y municipal. Esto sería precisamente importante discutir ahora, después del cambio de régimen, cuando se habla de un “nuevo federalismo” y de la “reforma del Estado”. Muchos personajes ligados a la política cultural han externado su opinión de que es imperiosa la necesidad de una nueva orientación y organización de la política cultural. Bajo la premisa de que para esta nueva organización el tiempo ha llegado y las condiciones políticas son favorables, nuestro trabajo de investigación puede contribuir a ampliar el conocimiento sobre este campo político, a identificar elementos conflictivos y a sugerir caminos para posibles soluciones.
- b) Hasta donde sabemos no existe de momento un trabajo sobre política cultural y federalismo en México, que parta

- de la relación entre las dimensiones formales, procesuales y materiales de la política, que abarque de manera descriptiva la situación actual, que realice un análisis crítico y que someta a consideración propuestas fundamentadas de desarrollo para una política cultural de carácter federal.
- c) Desconocemos igualmente si existe algún trabajo sobre política cultural en el que México y Alemania sean comparados de manera sistemática. Nuestro propósito consiste en subrayar, entre otras cosas, si sería posible que nuestro país aprovechara lo que, a partir de sus experiencias, haya aprendido Alemania, un eminente representante de la organización federal de Estado, con su pronunciada descentralización cultural. Aquí queremos suponer que para este debate en México tiene sentido, en cuestiones de la actividad federal en materia de política cultural, buscar un caso que pueda ofrecer posibles soluciones o que pueda servir de punto de referencia y orientación. Este caso es, en nuestro estudio, la República Federal Alemana.
- d) Todo ello significa que nuestra interrogante inicial está motivada “políticamente”, debido a que tiene que ver con la eliminación de viejas estructuras, formas de pensar y de conducirse en México que, ante nuestros ojos, se evidencian como no funcionales; además, se ocupa de la búsqueda de propuestas aplicables para una mejor realización de las actividades estatales y sociales de fomento cultural.

Al aplicar la comparación como método científico es menester señalar que sólo podemos hablar de una investigación de carácter comparativo cuando se busca una explicación a los fenómenos estudiados (Nohlen 2006i: 658). Puesto que desde un principio nos preguntaremos cómo se estructura la actividad cultural estatal en México y cómo podría estructurarse de manera más conveniente, qué motivos e intereses pueden jugar en ello un papel explicativo y con qué consecuencias debemos contar, tenemos que realizar tareas de análisis causal. Para llegar a respuestas fundadas científicamente, tendremos que probar la re-

lación de diferentes variables, así estaremos en condiciones de explicar de forma comprensible la situación actual de la política cultural de México y de discutir algunas condiciones para su transformación y superación. Para esto nos sirve la comparación con Alemania.

Mientras algunos campos de la política en un sistema federal no necesariamente se organizan de manera “federal” (por ejemplo las políticas de defensa, finanzas, salud, migración o asuntos exteriores, entre otras), la política cultural es un claro reflejo de la presencia de un federalismo real (véase el capítulo segundo). Y: “En qué proporción las estructuras federales fomentan la competencia y la diversidad, se muestra de manera especialmente clara en el ámbito cultural” (Laufer y Münch 1998: 32). En nuestra investigación se trata por lo tanto no sólo de política cultural, sino antes bien de la política cultural en una República federal. Es por esto que el federalismo es un objeto esencial de nuestras reflexiones. No obstante, esgrimir argumentos a favor o en contra de dicha forma de Estado es ciertamente innecesario para nuestros objetivos: el federalismo no puede ser abolido ni en México (según la Constitución) ni en Alemania (según la Ley Fundamental). No existe por lo tanto para nosotros ninguna necesidad de intentar afirmar o demostrar una superioridad verdadera o supuesta de los sistemas políticos federalmente organizados frente a otras formas de Estado. Además, aun cuando en los últimos años muchos Estados federales dejan ver una muy clara tendencia hacia la centralización y unitarización, es cierto también que existen muestras de una “reorganización territorial de la dominación política”, que nos lleva a que conceptos como “regionalización”, “descentralización” y “federalización” / “refederalización” cobren cada vez mayor relevancia (véase Kilper y Lhotta 1996: 75).

Como ya hemos dicho, nuestros casos a comparar se reducen a dos: Alemania y México a principios del siglo XXI. En ambos casos analizaremos las tres dimensiones de la política cultural, porque las instituciones, procesos, formas de comportamiento y campos políticos deben ser explorados de manera conjunta (*cf.*

Beyme 1988: 7), para poder entender mejor las diferentes relaciones entre las variables dependientes e independientes (véase *infra*). Este procedimiento nos dejará ver claramente que la política cultural de ambas naciones es muy diferente. Sin embargo, no vamos a comparar a los dos países concediéndoles el mismo peso: nuestra atención especial será dirigida a México, en tanto que la comparación con Alemania será sobre todo de naturaleza práctica, para estar en mejores condiciones de encontrar principios de solución. Empero, nuestras reflexiones en torno a la política cultural alemana se limitan a su actual situación sin considerar las relaciones en este campo con la Unión Europea.

En este estudio comparativo tenemos que reconocer el hecho de que, debido al reducido número de casos, difícilmente podríamos llegar a afirmaciones de carácter general. Es debido a ello que no manejamos ninguna hipótesis, por lo menos ninguna que sea determinante para el método de investigación. No obstante, se puede partir de una suposición que puede ser considerada como un punto central o “de arranque” de este trabajo: queremos investigar si el modelo alemán de política cultural, o determinados aspectos y experiencias que puedan extraerse de él, pueden servir de puntos de orientación y de referencia para la actividad de fomento cultural del Estado mexicano y de su federalización. Dichos aspectos son tres:

1. Las experiencias de la cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno,
2. La actividad cultural de los estados miembros (*Länder*) y comunas (*Kommunen*, el equivalente funcional de nuestros municipios), y
3. La descentralización de competencias, decisiones, medios y actividades.

Queremos, sin embargo, señalar expresamente que en la discusión de estos tres aspectos siempre estará presente la intensión de una transferencia. Evidentemente no puede tratarse aquí tan solo de copiar o de imitar un modelo. La comparación en la cien-

cia política sirve para poner de relieve, de manera sistemática, diferencias y similitudes entre por lo menos dos casos. Particularmente en el contexto de la asesoría política hay que preguntarse por la transferencia de experiencias ya probadas, si en general soluciones exitosas pueden transferirse de un sistema político a otro (Lauth 2002: 16). Nuestra atención debe estar dirigida a probar esta cuestión. ¿Podría ser en general el modelo federal alemán aplicable exitosamente a otros Estados? Y es que lo que se ha acreditado en Alemania no tiene por qué ser sin más transferible con éxito a otro sistema político. En esto juegan las variables del contexto un papel decisivo; es por eso que hemos optado, como guía más conveniente para alcanzar nuestros objetivos, por el enfoque de investigación que Nohlen denomina *institucionalismo contextualizado*. Su punto de partida es la premisa de que “en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces, ‘el contexto hace la diferencia’” (Ortiz 2006: 1). Aquí entenderemos por contexto “la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades históricas concretas” (*idem*). El peso de los factores contextuales en el análisis institucional es considerable, ya que un acontecimiento político o social nunca aparece aislado, sino inmerso en una determinada situación histórica y en interrelación con una gran cantidad de factores de diversa naturaleza (véase para mayor profundidad, Ortiz, *op. cit.*).

La presente investigación es de naturaleza heurística y exploratoria, puesto que busca obtener conocimientos y principios de solución. En esto se indagarán y se compararán solamente aspectos parciales de ambos sistemas políticos, esto es, nada más la actividad estatal de fomento cultural como variable dependiente. Los posibles factores incidentales de las dimensiones tanto formal como procesual se tratarán como variables independientes; son tan sólo interesantes porque influyen en las *policies*. En lo que atañe a las relaciones de estas variables a comparar, partimos de una “similitud”, si bien Alemania y México en sí, esto es, en muchos otros ámbitos, son marcadamente distintos. Se encuentran



en muy disímolas regiones geográficas y en condiciones culturales, sociales y económicas muy disímiles (véase Apéndice). En caso de que los fenómenos concretos o las características sean muy distintos entre ambos casos de estudio, compararemos los llamados “equivalentes funcionales” (véase Nohlen 2006i: 875; *cf.* Berg-Schlosser y Stammen 1992: 129 y 130).

Observando a la política cultural, entendemos en la presente investigación bajo el concepto “el modelo alemán en su totalidad” ciertamente nada más sus elementos cooperativos y de ninguna manera sus aspectos problemáticos, como el llamado “Sistema de decisiones conjuntas” (*Politikverflechtung*), que en Alemania es resultado de la estructura y de las competencias del Consejo Federal (*Bundesrat*, equivalente funcional de una segunda Cámara), mientras que en México el Senado se caracteriza por tener otra construcción y otras tareas. A raíz de estas diferencias estructurales, no siempre tienen que aparecer necesariamente en otros ámbitos los síntomas concomitantes o las consecuencias del modelo alemán, que han sido tan frecuentemente criticados.

Nuestro trabajo está estructurado de la siguiente manera: en la primera parte habremos de discutir y definir los fundamentos sistemáticos; esto es, explicaremos los dos conceptos centrales de nuestro tema: “federalismo” y “política cultural” para dejar en claro el punto de partida de nuestras reflexiones. En este punto, nuestra investigación refleja la importancia y el alcance del método comparativo aplicado al análisis de los sistemas políticos.

En la segunda parte compararemos el federalismo (capítulo tercero) y la política cultural (capítulo cuarto) de nuestros casos de estudio: Alemania y México. En este último capítulo habremos de profundizar en los distintos aspectos de las dimensiones formal, procesual y material de la política cultural de ambas naciones, como por ejemplo: leyes y normas jurídicas, instituciones, distribución de competencias, toma e imposición de decisiones, partidos y grupos de interés, objetivos, tareas y resultados de la política cultural, etcétera. En el caso de Alemania dirigiremos nuestra atención a la llamada “cooperación en el tercer nivel”,

*i. e.* a la actividad de Estados federados y comunas y a la descentralización de la política cultural. En el caso de México consideraremos sobre todo las nuevas condiciones de la política cultural después del cambio de régimen del 2000. Asimismo haremos un análisis de fondo de los problemas que afectan a la política cultural mexicana.

La tercera y última parte se divide en dos capítulos. Primero, en el capítulo quinto, el tema es la presentación e interpretación de la comparación de las distintas variables exploradas y de los resultados de la investigación en ambas naciones, para que en el capítulo sexto podamos someter a discusión el importante tema de la posible transferencia de principios de solución del modelo alemán o de partes de él a México. Un punto importante en este capítulo es la discusión de las condiciones políticas necesarias para facilitar la transferencia de elementos alemanes de la *polity* y de la *politics* a México, así como la exploración de las variables que puedan explicar la probable diferencia de resultados. Los conocimientos obtenidos serán sucintamente presentados también en el capítulo sexto, terminando con unos comentarios a manera de conclusión.

Con el ánimo de presentar una visión panorámica de nuestros casos de estudio, presentamos a los lectores, en los Apéndices, cifras y datos importantes acerca de los dos países, así como fragmentos de textos importantes que hayamos citado en el *corpus* del trabajo. Con ello se cierra esta investigación.