



## CAPÍTULO CUARTO

### LA POLÍTICA CULTURAL EN ALEMANIA Y EN MÉXICO

*Con la política no se puede hacer cultura,  
pero quizá se pueda hacer política con la  
cultura.*

Theodor HEUSS<sup>147</sup>

Hubiese sido ideal encontrar, para este capítulo, las mismas condiciones con las que contamos para el capítulo anterior, es decir, paso a paso, por temas, comparar la política cultural en ambas repúblicas federales, empleando información sobre ambos países de valor por lo menos semejante. Nos hemos encontrado, sin embargo, con un gran obstáculo que frecuentemente dificulta el trabajo en la ciencia política comparada: las diferencias en el estado de la información de los casos de estudio. Por un lado, la información sobre la política cultural en Alemania es extremadamente amplia y relativamente fácil de obtener, pues existe una muy amplia y ya establecida literatura especializada, instituciones dedicadas a la investigación en el ramo de la política cultural —como la Sociedad para la Política Cultural (*Kulturpolitische Gesellschaft*), en Bonn—, así como un público interesado y estudiosos especializados en el tema. Por el contrario, la situación de las fuentes sobre la política cultural en México es extremadamente precaria, lo cual dificulta muchísimo la recopilación de información.

<sup>147</sup> Theodor Heuss (1884-1963), primer presidente de la República Federal Alemana (1949-1959).

Otro problema que hay que resaltar, pues forma parte asimismo de las dificultades a las que se enfrentan los estudios comparativos, es la diferencia de criterios que en cada país determinan qué pertenece o no —en este caso— a la cultura o, más precisamente, a la política cultural, y que en nuestras dos repúblicas pueden ser muy distintos. Si pensamos en las dificultades por las que pasa año con año Michael Söndermann para realizar sus trabajos sobre el financiamiento de la vida cultural en Alemania (véase *infra*), nos daremos cuenta de los problemas que surgen al tratar de comparar dos sistemas políticos distintos, con diferente situación en sus fuentes documentales y de información en general y muy divergentes criterios político-culturales y estadísticos. Así, en México, por ejemplo, en el cuaderno de “Estadísticas de cultura” (INEGI 2005), se encuentran registradas actividades tales como funciones de teatro y de cine, espectáculos deportivos y corridas de toros, así como información sobre la radio y la televisión, por lo que una comparación con Alemania se dificulta al no coincidir los criterios para determinar qué pertenece y qué no pertenece al área de la política cultural. Con esto no estamos señalando necesariamente que los criterios de uno de los dos países o de ambos estén equivocados, sino simplemente el hecho, frecuente en las investigaciones comparativas, de que cada Estado establece sus propios criterios de estadística y de políticas sectoriales, en donde generalmente las contingencias sociopolíticas e históricas son determinantes.

Además de ello, hay un punto en el que sí podemos señalar claramente una desventaja en México: muchas veces, las autoridades culturales de las entidades federativas no presentan la información necesaria, la presentan incompleta o con criterios poco claros, por lo que las insuficiencias en información son inevitables. Cierta información incluso llega a ser negada en algunos estados “por principio de confidencialidad” (ejemplos: véase *ibidem*: 21-24). La información sobre el trabajo de fomento cultural oficial en México es con frecuencia extremadamente difícil de encontrar y de procesar, particularmente a nivel municipal y

estadual, y la calidad y el criterio de las fuentes son muchas veces sumamente diferentes. También en lo que atañe al trabajo cultural federal tuvo grandes e inesperadas dificultades, pues hubo ocasiones en los que el presupuesto del Conaculta era prácticamente imposible de hallar; eso ocurrió por ejemplo en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados en 2006, no obstante que dicho organismo cultural es más grande que algunas secretarías de Estado. Comparativamente, en Alemania, se puede acceder a la misma información correspondiente a dicho país con relativa facilidad.

Personalmente, tengo la impresión de que la falta de una política cultural institucionalizada en muchos estados y municipios provoca una terrible confusión en las fuentes de información oficiales, puesto que se crean organismos de cultura que al poco tiempo desaparecen, sobre todo si otro partido llega al poder. En el mejor de los casos cambian de nombre. Las consecuencias de ello son interrupciones en el trabajo, desperdicio de experiencia y un constante cambio en el panorama de las instituciones culturales. Si uno pregunta a los nuevos funcionarios por algo que pasó en años anteriores o en época de los antecesores inmediatos, la respuesta es muchas veces que no saben nada.<sup>148</sup>

En México existe por lo tanto una enorme imprecisión en lo que respecta a los datos sobre alcances y presupuestos. Conaculta y otros organismos del sector de la cultura niegan muchas veces la publicación de mucha información, y no siempre la intervención del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es de gran ayuda. En estos menesteres es imprescindible una paciencia franciscana. Por lo demás, en ocasiones, la información que se recibe es poco creíble. El problema se acentúa en vista de que en México existe muy poca literatura especializada en el ámbito de la política cultural, ya sea libros, revistas u otros medios, por lo que uno se ve confrontado con enormes lagunas e imprecisiones en documentos oficiales, fuentes de datos e informes.

<sup>148</sup> Acerca de la difícil situación de las fuentes en Latinoamérica, véase García y Moneta 1999: 60.

Es por ello que el lector encontrará que, en la presente investigación, la información empleada para ilustrar el caso alemán es mucho mejor, más exacta y amplia que la correspondiente a México. Así que tomaremos al modelo alemán como referencia para explicar el de México. Sirva este capítulo como una contribución para presentar, por lo tanto, un panorama con las principales características de la política cultural mexicana.

Existe otra diferencia respecto al capítulo anterior, pues incluiremos dos “digresiones”: la primera, para subrayar la importancia de la política cultural alemana a lo largo de su historia, así como su marcado carácter federal; la segunda posibilitará una introducción a la política cultural mexicana, pero que a la vez cumplirá con el propósito de ilustrar, por medio de su historia en los últimos 90 años, el gran proceso de centralización que tuvo lugar en la República mexicana, en este caso enfocado en la política cultural y educativa. Por medio de esta segunda digresión trataremos también de responder a una de las preguntas secundarias de nuestra investigación, es decir, si la política cultural mexicana, tan centralizada, ya estaba contemplada así en el texto original de la Constitución Política de 1917 o si se fue dibujando así en el transcurso del tiempo, acorde o no con dicho texto. Hay que recordar que Alemania es un país admirado tanto por su cultura como por su política cultural, mientras que México es el país de Latinoamérica con más bienes culturales materiales e inmateriales, de acuerdo a la lista de Patrimonio Cultural elaborada por la UNESCO, si bien su política cultural no despierta admiración.

### *Digresión 1: Alemania como “nación cultural”*

A los extranjeros que visitan la República Federal Alemana sorprende generalmente la variadísima vida cultural del país. La “alta cultura” (permítasenos la expresión) goza en Alemania de una posición especial. Pero no sólo a la cultura: también a la

política cultural se le concede un alto valor. Además, uno puede constatar que el hecho de que la vida cultural no sólo juegue un papel cotidiano importante en Berlín, la capital federal, sino que a lo largo y ancho del país exista un fuerte interés por parte de la población y de los diferentes ámbitos de gobierno, provoca en los países extranjeros una gran admiración. Si comparamos esta actividad cultural descentralizada y federalmente organizada con lo que ocurre en muchos países europeos y americanos, está uno tentado a buscar la posible causa de ello en la historia política de Alemania.<sup>149</sup> En efecto: la historia alemana estuvo marcada durante siglos por una enorme cantidad de Estados feudales autónomos, principados y ciudades-estado. Todas estas unidades políticas promovían su propia política cultural y fundaron un gran número de instituciones culturales. Ni la unificación del Imperio (1871) ni la República de Weimar (1919-1933) emprendieron una centralización de la política cultural, por lo que la actividad cultural autónoma de las comunas y de las regiones (*Länder*) y el muy difundido compromiso entusiasta de los ciudadanos (burguesía) en pro del arte y de la cultura se desarrollaron en un ambiente propicio.

La brutal centralización y la represión de la cultura y de la política cultural emprendidas por el régimen nacionalsocialista (1933-1945) provocó, al restablecerse el orden legal, una muy especial sensibilidad federal en la joven República Federal. Esto, aunado a la presión e interés de los Aliados, tuvo como consecuencia que la actividad de fomento cultural del ámbito federal haya sido desde el principio débilmente considerada. Sólo con el transcurso del tiempo, particularmente desde los años sesenta, se amplió la actividad cultural del gobierno federal (véase CE y

<sup>149</sup> Véase Göschel 1997: 242 y 243; en esta fuente se habla de la ausencia de determinados elementos en Alemania, a diferencia de otros países: por ejemplo el compromiso con una “nación de cultura” y su “representación propia”, como en Francia; o el interés educativo-ideológico, como en la antigua República Democrática Alemana. Sobre el tema de la identidad histórica y la cultura en las regiones de Alemania, véase Boothroyd 2002: 159.

EC 2002: D-2). La distribución de las competencias referentes a la política cultural sobre todo en los niveles estadual y comunal en el marco de un orden federal recibe el nombre de “*federalismo cultural*” (véase Klein 2005: 74).

Los años setenta fueron testigos de un fuerte movimiento de democratización social general: esta “nueva política cultural” (*Neue Kulturpolitik*) significó una valoración político-cultural, un descubrimiento de las actividades cotidianas y la búsqueda de un acceso para el mayor número de personas posible a la vida cultural, siguiendo la divisa “*Kultur für alle*” (“cultura para todos”). Los medios financieros públicos, a la sazón más que suficientes, posibilitaron una muy rica actividad cultural en cuanto al número y a la calidad, la instauración de numerosas y aún existentes instituciones culturales y la exploración de nuevos campos de actividad (*praxis*) cultural. Conceptos como “identidad cultural”, “herencia o patrimonio cultural”, “diversidad cultural” y “participación”, pertenecen a esta nueva concepción de lo político-cultural, que, por cierto, se hallaba en concordancia con las recomendaciones del Consejo Europeo. Al mismo tiempo, se hizo notorio un constante aumento en la demanda de la población por actividades y ofertas culturales, lo que recibió el nombre de “nuevo interés por la cultura” (“*Neues Interesse an der Kultur*”). En los años ochenta continuaron los esfuerzos reformistas de la década anterior. Además, se empezó a hablar de la “cultura como factor económico y de posición” (“*Wirtschafts- und Standortfaktor Kultur*”).

Después de la reunificación alemana, el panorama cultural-político de la República Federal cambió: en el este comenzó una reestructuración y en parte un cambio radical de la vida cultural. En vista de la inusual cooperación estrecha para acudir en ayuda de los “nuevos” *Länder*, Häberle propuso en 1991 el término del *federalismo fiduciario*: “La Unión y las antiguas entidades federativas se mantienen *temporalmente* en una *especial* obligación solidaria” (Häberle 2002: 119, cursivas en el original). Los enormes

costos provocados por la reunificación, las medidas de ahorro y de consolidación, necesarias para hacerle frente, y las dificultades estructurales y financieras de muchas instituciones culturales en todos los ámbitos de gobierno a nivel nacional, agravadas por la complicada coyuntura económica del país, caracterizaron el final del siglo XX y el inicio del nuevo milenio.<sup>150</sup> La distribución de competencias en el ámbito de la política cultural entre los órdenes de gobierno ha sido asimismo objeto de debates en el marco de las discusiones acerca de las reformas al federalismo. Sobre ello ejercen influencia, además, ciertos fenómenos y desarrollos de nuestra época, como la reunificación alemana, el nuevo peso cultural de Berlín como capital federal, la integración europea y la tendencia a evaluar todo —aun en la cultura y en la educación— según criterios económicos y empresariales (véase Häberle 2002: 130). Estos son, por lo tanto, temas importantes de la política cultural en la actualidad.

*Digresión 2: Panorama histórico de la política cultural mexicana en el siglo XX en el marco de un orden federal*

*Somos un país del tercer mundo con una cultura del primer mundo.*

Carlos FUENTES<sup>151</sup>

<sup>150</sup> La historia de la vida cultural y de la política cultural en la República Federal Alemana es tema de una literatura extremadamente amplia, por lo que aquí nos es imposible hablar de ella ni siquiera en forma somera. Como unos cuantos ejemplos citamos: Hermand 1986, Schuster y Dill 1992, Rübke 1993, Clemens 1994, Sievers y Wagner 1994, Göschel *et al.* 1995, Glaser 1997; acerca del desarrollo histórico de la discusión teórica en torno a la política cultural, véase Klein 2005: 175-202.

<sup>151</sup> Cit. por Berman y Jiménez 2006: 19. Interesante a este respecto es asimismo la postura de Mario Vargas Llosa acerca de Latinoamérica (*idem*): "... en el campo de la cultura sólo se puede hablar de subdesarrollo: la pequeñez del mercado cultural, lo poco que se lee, el ámbito restringido de las actividades artísticas. Pero en lo tocante a su producción, ni sus escritores, ni sus cineastas, ni sus pintores, ni sus músicos podrían ser llamados subdesarrollados... el arte y la literatura latinoamericanas han dejado atrás hace mucho lo pintoresco y

La política cultural mexicana ha recorrido, desde la fundación del Estado moderno hasta nuestros días, las siguientes etapas:<sup>152</sup>

1. La época de la formación del Estado nacional (1821-1867).
2. La restauración de la República Federal (1867-1876).
3. La época de don Porfirio Díaz (hasta 1910).
4. La Revolución de 1910 y la nueva política cultural (1921-1946).
5. La modernización económica (1946-1960).
6. La construcción del llamado “Subsector cultura” (1960-1988).
7. La modernización del “Subsector cultura” (desde 1988 hasta nuestros días).

Para nuestros propósitos nos interesan los últimos cuatro periodos, puesto que queremos dedicar nuestra atención al desarrollo de la política cultural y educativa en el marco del federalismo mexicano del siglo XX. Los fenómenos de la centralización y de la descentralización que a continuación describiremos también se hicieron notar en otros campos de la política (véase Loyo 1999: 50), que quedan fuera del alcance de nuestra investigación.<sup>153</sup>

El entusiasmo después de la Revolución (en realidad, un conjunto de movimientos regionales) trajo consigo un verdadero renacimiento de la cultura, que en parte fue manipulado por los gobiernos para fines propios. Pronto, se hizo de la innovación una receta, según palabras de Krauze. La “Revolución” era el tema más socorrido, y el Estado subvencionaba a los artistas, tra-

lo folclórico y alcanzado unos niveles de elaboración y de originalidad que les garantizan una audiencia universal”.

<sup>152</sup> Según nuestras propias reflexiones, apoyadas por Adrián Marcelli, funcionario del Conaculta, en una comunicación personal del 17 de mayo de 2005. Véase también Ochoa 2001: 13-16.

<sup>153</sup> En lo siguiente nos basamos fundamentalmente en: Ezpeleta 1999, Loyo 1999 y Mabire 2003. Los dos primeros tratan la política cultural y educativa del siglo XX a partir del federalismo, acentuando la política educativa. Mabire proporciona un muy buen panorama sobre ambos campos políticos, particularmente durante los años de 1970 a 1997.



tando con ello de acallar a los críticos, quienes eran calificados y denigrados una y otra vez como reaccionarios o antimexicanos. Entre los artistas plásticos, uno de los pocos que conservó su libre capacidad crítica fue José Clemente Orozco (1883-1949); entre los músicos, el prestigiado compositor Miguel Bernal Jiménez (1910-1956), quien tuvo que ganarse el pan en el extranjero, fue prácticamente el único de los grandes músicos de la primera mitad del siglo que no vivió del presupuesto. La “Revolución” como *Leitmotiv* se convirtió en el gran mito del siglo XX y con ello en un “mito fundacional”. El Estado “revolucionario” se sintió llamado a tutelar, a proteger y a proveer. Se mostró en ello su sello paternalista, tomando a más de ello de Porfirio Díaz la herencia del control político. Este “sentido misional”, recuperado del siglo XVI y trasplantado al México revolucionario del XX, se pudo ver más claramente en la actividad cultural y en el trabajo educativo de José Vasconcelos (1882-1959) (Krauze 1998b: 24 y 25), lo cual veremos en seguida.

Según las prescripciones originales de la Constitución mexicana de 1917, poseían tanto los estados miembros como el ámbito federal facultades en materia educativa y cultural, pero en 1921 fue reformado el artículo 73 de la CP, con el fin de crear un ministerio de educación con competencias a nivel nacional, la llamada “Secretaría de Educación Pública” (SEP). Puesto que ninguna ley regulaba las actividades de ambos órdenes estatales, comenzó Vasconcelos, a la sazón el nuevo secretario de Educación, a apoyar la labor educativa de las entidades federativas, lo que en ese entonces se denominaba “federalización”. Al parecer actuaba Vasconcelos sin la intención de sepultar las facultades de los estados (según Loyo 1999: 49, con apoyo bibliográfico). Bajo el nombre de “federalización” se comenzó entonces a entender la participación activa del gobierno federal en la política educativa y cultural de los estados. Vasconcelos era un gran innovador, y prestó impresionantes servicios a la nación en los ámbitos educativo y cultural, por lo cual pasa por ser, con justicia, el gran fundador de las políticas educativa y cultural del México postre-

volucionario, aunque sus fines y propósitos originales pronto se perdieran. Vasconcelos basaba su trabajo en tres columnas: la cultura, la educación y el desarrollo social. Al principio pensada sólo como una medida de ayuda provisional, la “federalización” pronto tomó otros derroteros al renunciar Vasconcelos a mediados de 1924 y se desarrolló en dos fases: la primera se extiende aproximadamente entre principios de los años veinte y finales de los setenta. Se caracteriza por los crecientes esfuerzos del gobierno federal por extender su ámbito de acción por todos los medios, a costa de las facultades de las entidades federativas, por lo que actualmente se le llama “federalización centralizadora” (los políticos de aquel entonces hablaban sencillamente de “federalización”). La segunda fase, inmediatamente posterior a la primera, llega hasta nuestros días y se desarrolla en sentido contrario, es decir, el gobierno federal trata ahora de devolver a los estados funciones y recursos que durante 50 años exigió para sí. Por eso se le llama en el ámbito académico “federalización descentralizadora”, o simplemente “federalización” en círculos políticos.<sup>154</sup> En el presente trabajo se entiende siempre bajo “federalización” a un proceso centrífugo, por medio del cual los estados miembros reciben o recuperan del ámbito federal determinadas atribuciones y los recursos correspondientes, a la vez que recordamos que el nivel federal también requiere ciertas competencias.

<sup>154</sup> Véase Loyo 1999: 50; Mabire 2003: 61. Puesto que el término *federalización* se presta a confusiones al emplearse para ambos procesos divergentes en las dos fases, depende su significado en México del momento y del contexto de la mención: si alguien habla de “federalización” antes de 1980, aproximadamente, es posible que se quiera dar a entender un proceso de centralización. Hoy en día, con el mismo concepto, se entiende un fenómeno de descentralización, si bien generalmente sólo de naturaleza administrativa (véase Ziccardi 2004: 129; Díaz 1999: 146). A esto hay que agregar el concepto mencionado en ese entonces en la CP como medida de apoyo a los estados. Díaz (1999: 145) llama la atención sobre el hecho de que la federalización da a entender actualmente un proceso que posibilita la transferencia de competencias a los estados, pero que frecuentemente se olvida mencionar las necesarias facultades del ámbito federal. Recordemos que el federalismo, al igual que la subsidiariedad, no es una “calle de un solo sentido”.

La centralización impulsada por el gobierno federal en la política cultural y educativa fue fundamentada como una medida necesaria para alcanzar y garantizar la meta de la “unidad nacional”, para extender la visión oficial de la Revolución, para “civilizar” a una población heterogénea, dispersa y aislada y para integrarla al desarrollo nacional (véase Ezpeleta 1999: 128; Loyo 1999: 50 y 57; Ojeda 2005: 52, 53 y 104). Esto significa que, después de la *state-building* llevada a cabo en el siglo XIX, en el siglo XX tuvo lugar un proceso de *nation-building*. Tanto para Vasconcelos como para el Conaculta, años después, predomina la idea de que la cultura es el espejo de la identidad nacional. En pocas palabras: la tendencia centralizadora en la política cultural y educativa comenzó alrededor de 1925 y se llevó a cabo en parte a través de cambios constitucionales, en parte a través de medidas *de facto* y gracias a circunstancias coyunturales, aparejadas con la creciente importancia de la Presidencia de la República y de su predominio político. Este último factor creció a partir de la fundación y de la estructura del partido en el gobierno (el actual PRI), estableciéndose un régimen autoritario (según la categorización de Juan J. Linz) que buscaba una identidad “nacional” común a todos. Al mismo tiempo tenía lugar un paulatino debilitamiento de las competencias y atribuciones de las entidades federativas.

Es por ello que es notoria en México la enorme cantidad de instituciones en México con carácter “nacional”. Así, el gobierno federal funda en 1934 el Fondo de Cultura Económica (FCE), que con el paso del tiempo se convertiría en una de las casas editoriales más importantes de Latinoamérica. 1939 es el año en que nace el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en 1946 se funda el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA). Estas dos instituciones poseen amplias facultades y autonomía en el cuidado de los tesoros históricos, artísticos y arqueológicos del país. De acuerdo con esto no es difícil distinguir entre autoridades educativas (SEP) y culturales (INBA e INAH).

Según las determinaciones de la Ley Federal de Monumentos y Sitios Arqueológicos e Históricos, proclamada en 1972, co-

responde al INAH cuidar y conservar los bienes culturales de las épocas prehispánica, colonial y decimonónica, mientras que el INBA es responsable de los bienes culturales del siglo XX hasta nuestros días. El problema, entre otros, es que en muchas ocasiones encontramos, en el mismo lugar, tesoros de diferentes épocas (véase Ochoa 2001: 15 y 117).

Si bien es cierto que los lineamientos concretos de las políticas educativa y cultural cambian en mayor o menor medida cada seis años, al compás de los cambios sexenales de gobierno, la tendencia centralizadora avanzó prácticamente sin detenerse. Los medios utilizados en ello abarcan desde medidas legales hasta abiertamente ilegales (véase Loyo 1999: 50 y 58), por ejemplo: acuerdos entre entidades federativas y el gobierno federal para fortalecer las actividades educativas y culturales de este último en el estado respectivo; fundación de nuevas escuelas bajo el patrocinio federal; apropiación de escuelas estatales por parte del ámbito federal; medidas de presión para introducir planes educativos en los estados; apropiación de estructuras educativas locales enteras; cambios arbitrarios en las leyes; unificación, a nivel nacional, de las condiciones laborales de los maestros, etcétera. Todo esto hizo que, en muchas ocasiones, las relaciones entre los ámbitos federal y estatal fueran tensas y desgastantes. En efecto: muchos estados se negaron a entregar sus facultades en materia de educación, puesto que se entendían a sí mismos como los principales responsables, por lo que muchas veces el gobierno federal sólo podía ayudar en momentos y situaciones que lo ameritasen (Loyo 1999: 52 y 53). Esto significa que, a principios de nuestra moderna etapa constitucional, las entidades federativas mexicanas poseían más amplias facultades educativas de las que ahora tienen, lo cual atestiguan los acalorados debates en el Congreso de la Unión. Y es que muchos diputados creían firmemente que la creación de una Secretaría de Educación Pública a nivel federal y los intentos del gobierno federal de atraer hacia sí la política educativa atentaban contra la autonomía de los estados (Iturriaga 1982: 159). También ocurría frecuentemente que

la realidad constitucional no coincidiera con el texto de la CP, además de que la ambigüedad de muchas disposiciones legales le permitía al ámbito federal o al gobierno federal un amplio margen de maniobra. No solamente los estados miembros perdieron facultades, derechos, funciones e influencia, sino también los municipios. Sin embargo, también llegó a ocurrir que algunas entidades federativas pidieran ayuda al gobierno federal, en vista por ejemplo de su mala situación económica después de la crisis mundial de 1929. Por el contrario, particularmente después de la expropiación petrolera de 1939, el gobierno federal disponía de mayores recursos y de la entrada de divisas, producto de la venta de petróleo. A resultas de las reformas legales de 1934 se hizo posible prácticamente una uniformidad del sistema de educación a nivel nacional, "...con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República", como reza el artículo 3o. de la CP, después de la reforma mencionada, en su fracción VIII (véase sobre esto Loyo 1999: 50-55, con amplia bibliografía). Este proceso centralizador no ocurrió solo, pues tuvo lugar de manera paralela con otro proceso: la unificación y centralización de los diferentes sindicatos de maestros por parte del PRI o de sus antecesores (*idem*; Mabire 2003: 62).

Ya a fines de los años cincuenta, las autoridades federales mismas dieron la voz de alarma en el campo educativo. Las razones para un cambio que ahora parecía urgente fueron, por un lado, los pésimos resultados en las políticas cultural y educativa y, por otro, el gigantesco aparato burocrático que generalmente es el resultado de una estructura tan grande y centralizada. A ello hay que agregar razones de naturaleza pedagógica, pues los maestros hacían notar que los programas educativos, ordenados y diseñados desde la ciudad de México, no tomaban en cuenta las características históricas, culturales, geográficas y económicas propias de las regiones. Mabire (2003: 62) agrega el propósito del gobierno federal de debilitar al sindicato magisterial, que se había vuelto demasiado grande y poderoso como para poderlo controlar (sigue siendo el mayor de América Latina, con más de

un millón y medio de miembros). Empero, el impulso centralizador no era tan fácil de frenar, por lo que, en este campo de la educación y la cultura, duraría hasta fines de los setenta. Así, la Ley Federal de Educación de 1973 reservaba todavía para el gobierno federal la facultad de formular, para toda la República, los planes educativos.

El lento camino de regreso de la centralización comenzó recién en 1978. Como generalmente ocurre, el nuevo proceso de descentralización trajo consigo un fortalecimiento del papel del gobierno federal, puesto que es quien sigue decidiendo todo, como las modalidades y lineamientos de las medidas descentralizadoras (véase De los Reyes, cit. por Loyo 1999: 61). La federalización descentralizadora aparentemente alcanzó en mayo de 1992 un objetivo muy importante, al firmar las entidades federativas un acuerdo con el gobierno federal, por medio del cual recibirían de vuelta competencias en materia de política educativa, que, sin embargo, en vista de las reformas al artículo 3o. de la CP aprobadas un año después, prácticamente perdieron significado, ya que dichas reformas determinaron que la SEP mantiene las facultades de determinar los planes y programas de estudios. Por si fuera poco, se fijó una nueva obligación del ámbito federal: el fomento cultural.<sup>155</sup> Ahora se encontraba ya en la CP lo que antes solamente aparecía en la legislación secundaria: el dominio completo del ámbito federal en el campo de la educación y de la cultura. Por eso es que algunos autores subrayan el “carácter

<sup>155</sup> Véase acerca de esto el Preámbulo de la “Iniciativa de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura”, presentado a la Cámara de Diputados por el Conaculta y rechazado por esta en el 2006. Agradezco a Adrián Marcelli, funcionario del Conaculta, el haberme proporcionado amablemente este documento, inédito, en mayo de 2005. En adelante citaremos a esta fuente como “Iniciativa”. Tenemos que anotar ahora que, al contrario de los ministerios federales alemanes, que invierten la mayor parte de su tiempo y de su esfuerzo en la preparación de iniciativas de ley, las secretarías de Estado mexicanas y el Conaculta no tienen ni esa capacidad ni tales funciones, por lo cual tienen que buscar frecuentemente el auxilio de empresas de consultoría, una de las cuales fue la que preparó la iniciativa que el Congreso rechazó, según me comunicó personalmente el diputado federal Pablo Villanueva en junio de 2006.

centralizador de la descentralización”: la SEP sigue regulando los planes y programas de estudio, además de que controla y evalúa a nivel nacional todo el sistema educativo. Todo esto lesiona el orden federal, según Pablo Latapí, además de que en ningún lado de la versión original de la CP —siguiendo al mismo autor— se encuentra la obligación o la justificación de buscar un “carácter nacional” en las políticas de educación y de cultura (cit. por Loyo 1999: 61 y 62). Aparentemente, poco antes del 2000, el ámbito federal había finalmente alcanzado lo que con gran esmero perseguía desde hacía unos 75 años: la uniformidad nacional de la política educativa y cultural en sus puntos esenciales y bajo su dirección (*idem*).

Si tratamos de hacer un balance de la política cultural mexicana antes de 1970, veremos, según Mabire (2003: 25ss.), que los éxitos son muy modestos, si bien no debemos olvidar esa especie de “renacimiento cultural” del segundo tercio del siglo XX, con importantes logros en la pintura, la literatura, el cine y la música (véase Paz 1970: cap. VII). Las tres primeras disciplinas recibieron más apoyo estatal que la música, pero, a diferencia de otros países, la radiodifusión nunca fue un instrumento preferido del estado, por lo que pronto acabó en manos privadas, que por regla general no muestran absolutamente ningún interés por la cultura. Estas reservas del gobierno son aún más claras en lo que respecta a la televisión, caracterizada particularmente desde 1970 por el monopolio de “Televisa” y en la actualidad por un duopolio formado por ésta y “Televisión Azteca”. Ambas empresas son frecuentes blancos de críticas por parte de algunos políticos, intelectuales e investigadores, debido a la bajísima calidad de su programación, a su permanente indiferencia en lo que respecta al fomento cultural y a su condescendencia frente al régimen autoritario del PRI (véase Mabire 2003: 28-30).

En la política educativa el balance es asimismo negativo, como lo muestran las constantes evaluaciones nacionales e internacionales en las que México participa. Para la Universidad Nacional Autónoma de México, el gobierno federal construyó en los

años cincuenta la gigantesca Ciudad Universitaria. En la misma década se fundó el Instituto Politécnico Nacional, con sede en la ciudad de México (no podría ser en otro lado en un país de un centralismo tan arraigado).

En la actualidad existe una enorme cantidad de instituciones con el adjetivo “nacional” asentadas en la capital federal: además de las ya mencionadas —INBA, INAH, UNAM, IPN—, están la Orquesta Sinfónica Nacional, el Museo Nacional de Antropología, la Compañía Nacional de Danza, la Compañía Nacional de Ópera, el Conservatorio Nacional de Música, la Escuela Nacional de Danza, la Biblioteca de México, y muchísimas más. Y que conste que sólo estamos mencionando instituciones del campo de la cultura. El único museo con el calificativo “nacional” que no está en la ciudad de México es, hasta donde sabemos, el Museo Nacional del Virreinato, con sede en Tepozotlán.

En diciembre de 1988 se fundó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), del que hablaremos más tarde. Dotado de muchísimas atribuciones, substituyó a la antigua Subsecretaría de Cultura de la SEP. De ahí que otras instituciones culturales, como el INBA y el INAH externaran en ese entonces el temor de correr el mismo destino, puesto que el nuevo órgano debía aparentemente atraer algunas de sus funciones y tareas. En sus primeros seis años de vida, el nuevo órgano cultural no aportó ningún cambio esencial de dirección, si bien es cierto que la actividad cultural del gobierno federal se reorganizó más racionalmente. Después de 1994, algunos de sus logros son dignos de mencionarse, lo que se puede ver tanto en el fomento cultural como en la colaboración con otras autoridades y con instituciones privadas. Tres ideas fundamentales, que en parte fueron desarrolladas por Octavio Paz, determinaron la fundación del Conaculta: 1) cultura significa participación; 2) la descentralización de los apoyos a la cultura, y 3) la libertad irrestricta de los creadores artísticos (véase Berman y Jiménez 2006: 111).

Actualmente, el desarrollo cultural del país se enfrenta a colosales obstáculos, entre los que podemos mencionar: a) carencia



de hábitos de lectura en amplísimos sectores de la población, de tal manera que se habla de un “analfabetismo funcional”; *b*) bajísimo nivel educativo, lo cual se ha demostrado una y otra vez con los estudios de PISA; *c*) la televisión y la radiodifusión no son aprovechadas en todo su potencial por las instancias culturales; *d*) absoluta inconsciencia de los empresarios dueños de televisoras y radiodifusoras en lo referente a la educación y la cultura, y *e*) en la escuela no se establece una adecuada relación entre la educación, la ciencia y las artes.

Fonseca (2002) trata de explicar esta situación afirmando que las características de un sistema político determinan en gran manera las características de su política cultural. Antes del 2000, México se distinguió por su régimen autoritario, que enarbolaba los pendones del “nacionalismo revolucionario”. Sus principios fundamentales eran sobre todo la inviolabilidad de la soberanía y el rechazo a todo intento de intervención en los asuntos del país desde el exterior. Ambos principios hablan de un modelo de carácter nacionalista vuelto u orientado hacia adentro (*ibidem*: 5). De ahí se explican las dos características distintivas de la política cultural mexicana del siglo XX: en primer lugar, el modelo de política cultural poseía un correspondiente carácter homogeneizador con el objetivo de hacer a un lado la diversidad cultural del país y alcanzar un modelo cultural unitario (*ibidem*: 6). Se hablaba a la sazón no de las diferentes culturas mexicanas, sino de una cultura mexicana y de una identidad mexicana sin diversidad cultural (hoy en día la tendencia es en sentido opuesto). En segundo lugar, la política cultural se distinguía por su marcado carácter centralizador, pues las principales instituciones culturales fueron creadas en la ciudad de México o ahí se tomó la decisión de crearlas. Incluso los libros de texto para las escuelas se diseñaban y elaboraban de manera uniforme por el gobierno federal para toda la República, cosa inusitada en una República federal y en un Estado democrático (dichos libros de texto obligatorios y gratuitos siguen en uso). Podemos decir, siguiendo de nuevo a

Fonseca, que cuando un régimen político se transforma, ocurre lo mismo con su modelo de política cultural.

En este sentido, Berman y Jiménez afirman que, en el ámbito de la cultura “masiva”, el Estado postrevolucionario renunció a ejercer una influencia creativa. Para él, lo importante era que no surgiesen corrientes opuestas al régimen (2006: 109).

La cultura política que se fue conformando al amparo de los gobiernos “revolucionarios” nos puede ayudar a explicar por qué en México, en casi todos los campos de la política, se prefiere emprender medidas de carácter nacional a la vez que se subraya un credo federal. Esta tendencia se encuentra incluso a lo largo y ancho del espectro de los partidos casi sin distinción. Por lo tanto, también en el ámbito de la política cultural, diversos actores se han manifestado por el fortalecimiento de las instituciones, metas y medidas a nivel federal. En lo personal, veo al Conaculta como una consecuencia forzosa de este fenómeno. Incluso partidos políticos como el PAN, que anteriormente se habían caracterizado por su decisiva defensa de la vigencia real del federalismo y del municipio, muestran desde hace unos años otras posturas, como podemos verlo en sus plataformas políticas. Así, en su *Plataforma de Gobierno 2006-2012* no aparece una sola palabra acerca del federalismo en las políticas educativa y cultural. Por el contrario: se habla ahí de la necesidad de conservar el “carácter nacional” en ambos campos de la política y de continuar con la descentralización meramente administrativa.<sup>156</sup>

La pregunta que podría plantearse, en vista de las inversiones estatales y privadas y de las dimensiones del Conaculta, es: ¿por qué dichas actividades llegan a tan pocas personas? En México vive actualmente la mayor generación de artistas de su historia, pero vive aislada de la sociedad. Por un lado, entonces, tenemos una sobreoferta de actividades y creaciones artísticas y culturales

<sup>156</sup> La comparación de dichos pasajes de las propuestas panistas actuales con los documentos fundacionales del mismo partido y con aquellos que aún se podían encontrar hasta principios de los noventa es un tema interesante, pero no relevante para los propósitos del presente trabajo.

y, por otro lado, una bajísima demanda por parte de la población (Berman y Jiménez 2006: 16).

El problema radica en que muchos de los hechos acerca de esta sobreoferta son poco conocidos. Por ejemplo, sabemos que actualmente se produce el doble de piezas teatrales que hace unos diez años; sin embargo, el número de visitantes a estas actividades no ha aumentado, lo cual significa que a cada función teatral asisten menos personas que hace diez años. Otro dato: de 1900 a 1990 se tienen registradas unas 6 000 obras musicales en México, creadas por unos 200 compositores. En los últimos 15 años han trabajado en México unos 300 compositores, pero no hay una sola productora de discos, ni privada ni estatal, que ofrezca en el gran mercado obras mexicanas de calidad (es decir, no comercial). Tampoco hay, al contrario de hace unos 100 años, ninguna editorial privada o estatal de música que surta al mercado con partituras. Y la producción artística sobrepasa con mucho, en su magnitud, al número de foros en el país (*ibidem*: 17).

Según cálculos de Enrique Florescano, un 70% de los libros publicados por instituciones estatales son enviadas directamente al almacén, sin haber alcanzado nunca ni una librería ni una biblioteca. En 2002 se habían acumulado en las bodegas del Fondo de Cultura Económica más de 15 millones de libros (*ibidem*: 19).

Surge de esta manera el “...extravagante fenómeno mexicano de la sobreoferta cultural. Mucho arte para pocos” (Berman y Jiménez 2006: 115), por lo que aparece un “cuello de botella”, en donde la creatividad se congestiona y sólo llega al pueblo escasamente, como “por goteo”. Esta sobreoferta, sin embargo, se limita a lo cuantitativo, pues desafortunadamente la mala calidad caracteriza muchas veces a las actividades y trabajos culturales, lo que puede verse, por ejemplo, en algunas orquestas sinfónicas, en funciones teatrales y en programas radiofónicos universitarios.

Por eso la excesiva oferta cultural no es problema alguno del artista. Se trata mucho más de un problema que está separado de un programa para la cultura y las artes y que dificulta el lle-

gar a la verdadera meta: que las personas puedan ver las obras estimuladas y subvencionadas con sus impuestos. Este problema, consistente en que la promoción de la cultura —una de las metas organizacionales más importantes del Conaculta— no se alcance, tiene dimensiones “monumentales” y no puede ser solucionada con más burocracia. Lo que falta es una nueva solución, una solución de fondo. En este sentido, se ha ensayado en México un camino en donde el Estado se preocupa de todo y el resultado deja mucho que desear. La otra, la solución nueva sería que la población se hiciera cargo paulatinamente de la producción y de la venta de la cultura, para lo cual el Estado debe crear las condiciones necesarias. Una posible solución sería fortalecer al “tercer sector”, como veremos más adelante en el capítulo sexto.

Pero todo esto no tendrá ningún sentido si la cultura no se incluye nuevamente en los programas educativos. La cultura y el arte deben acercarse a un mayor número de personas en lugar de seguir siendo un privilegio al alcance de pocos interesados.

Así, cuando se observan las estadísticas sobre las bibliotecas en México, uno se pregunta para qué se requieren tantas —actualmente más de 7 000—, cuando la demanda por parte de la población es tan baja. Este es un ejemplo patético en donde vemos cómo no encaja la excesiva oferta cultural con la escasa demanda. De esta manera existe en el estado de Tabasco la más baja demanda por bibliotecas públicas a nivel nacional: en esta entidad federativa visitan diariamente un promedio de 10.07 personas las bibliotecas públicas del estado. Es decir, al año apenas 3 676 personas. Guanajuato es la cabeza a nivel nacional con 102 usuarios al día, lo que arroja anualmente 37 245 visitantes a las bibliotecas del estado. El promedio nacional se encuentra en apenas 25 visitantes diarios. Estos números provienen del quinto informe de gobierno del presidente Vicente Fox (véase Martínez 2005). Para que las cifras de los estados de Tabasco y Guanajuato se puedan comparar mejor se debe resaltar que Tabasco tiene una extensión de 24 612 km<sup>2</sup> y una población de 1 891 829 habitantes, mientras que Guanajuato tiene una extensión de 31,032 km<sup>2</sup>

y una población de 4 663 032 habitantes (Aguayo 2002: 204 y 236). Entonces uno reflexiona y se pregunta por qué tan pocas personas visitan las bibliotecas, ¿no sería mejor en muchos casos instalar una biblioteca virtual? ¿No sería más práctico y económico?

Otro ejemplo de la baja demanda: en la Encuesta Nacional de Prioridades, llevada a cabo en el 2000, los mexicanos colocaron a la cultura en el lugar 128 (Berman y Jiménez 2006: 18). ¿Pero qué habrán entendido los encuestados por “cultura”? Quizás nunca lo sabremos, pero lo más seguro es que hayan pensado en un concepto estricto: cultura como literatura, bellas artes, la buena música, etcétera, y no cultura en un sentido amplio.

Como nos muestran los resultados de la encuesta, es indispensable que las personas sean informadas sobre la oferta cultural para alcanzar un mayor interés. Por este motivo, se podría suponer, fue fundado el Conaculta. Rafael Tovar y de Teresa, quien fue presidente de este organismo durante algunos años, aclaró que la difusión del arte y la cultura debe alcanzar a la mayor cantidad de personas posible, principalmente aquellos grupos menos favorecidos. Esta meta no se ha alcanzado y lleva años posponiéndose, mientras que otras metas sí fueron realizadas, en mayor o menor medida: crear instituciones culturales y estructurar las artes en forma profesional. El objetivo de desarrollar y de poner en práctica una estrategia para poder llevar actividades culturales a un mayor número de grupos sociales ha sido pospuesto una y otra vez (*ibidem*: 49).

Un ejemplo de esto lo dan Berman y Jiménez (2006: 118). Ellas reportan que, al parecer desde 1996, la siguiente cláusula está contenida en los contratos que firman los becados con Conaculta. No se sabe a ciencia cierta desde cuándo aparece esta cláusula que dice: “El Sistema Nacional de Creadores de Arte en ningún momento se obliga a realizar acciones tendentes a promover y difundir los trabajos realizados por el creador artístico durante la vigencia de este convenio” (Contrato del Sistema Nacional de Creadores de Arte).

En contraste con Alemania, parece como si en México el arte y la cultura les interesaran sólo a los artistas y a los que gustan de participar en actividades culturales, pero no a la población en general. Por ejemplo, es notorio que en casi ninguna librería en México se venda poesía. Además, el tiraje de estos libros es muy reducido: entre 500 y 2 000 ejemplares (véase Berman y Jiménez 2006: 63). Si bien cada vez hay más actividades culturales abiertas a todo el público e incluso gratuitas o más baratas que las de la música comercial, la asistencia sigue siendo exclusiva de pequeños grupos sociales.

En seguida mostraremos una pequeña selección de cifras del INEGI que hacen visible los profundos abismos entre la sociedad y la vida cultural y el gusto por el arte, así como también con otras actividades culturales en un sentido más amplio. Sólo aproximadamente entre 8% y 10% de la población está enterado de la oferta cultural; entre 60% y 70% de los habitantes de la ciudad de México no tiene acceso a la vida cultural. El tiempo libre transcurre para los habitantes de la capital frente al televisor (35%), realizando la limpieza doméstica (17%) y durmiendo (10%). Durante el fin de semana se acostumbra ir a pasear, encontrarse con la familia y ver televisión. Por otra parte, el 69% de la población nacional no participa en actividades culturales públicas, 90% no pinta, 70% no escribe, 70% no canta, 47% nunca ha asistido a la presentación de obras musicales, y solamente 5% de las mujeres y 4% de los hombres refieren que les gusta ir al teatro, a funciones de danza o a exposiciones. Únicamente el 5% de los habitantes de todas las edades indica haber aprendido algún tipo de actividad artística (citado por Berman y Jiménez 2006: 184, señalando las fuentes).

## I. LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA POLÍTICA CULTURAL EN AMBOS ESTADOS

*Alemania.* En Alemania, las disposiciones del marco legal de la política cultural, por ejemplo los derechos fundamentales, las

disposiciones sobre las metas del Estado y la división de competencias, no están contenidas en un solo texto, sino repartidas en muchas normas legales y constitucionales: en la Ley Fundamental, en las Constituciones de los *Länder*, en las disposiciones comunales y distritales, así como en algunas leyes especiales en materia de cultura en los estados. A ello podemos agregar las leyes federales como la Ley para la Protección de los Bienes Culturales, la Ley sobre Derechos de Autor, sobre la Promoción Cinematográfica y la Ley del Seguro Social para los Artistas, así como algunas disposiciones culturales en las leyes de construcción, de ordenación territorial y en las leyes federales y acuerdos de derecho internacional.<sup>157</sup> A esta distribución de las condiciones legales político-culturales hay que agregar la falta de una definición de cultura a nivel nacional y de carácter vinculante que pudiera servir como fundamento para una política cultural (véase Klein 2005: 92ss.). No obstante, esto no es de importancia para el trabajo local político-cultural ni para la concepción de esta materia, pues la comprensión cultural de los partidos demócratas en Alemania es muy similar. La razón de ello es en estos años la discusión intensa y enriquecedora en materia de política cultural, sobre todo desde los años setenta. Esta discusión logró ampliar y complementar el concepto estrecho de cultura que se tenía en los años cincuenta y sesenta a través de uno nuevo y más amplio (CE y EC 2002: D-17; véase *supra*: capítulo segundo).

A diferencia del artículo 3o. de la Constitución Bávara de 1946, que expresamente sostiene “Baviera es un Estado de derecho, social y cultural”, leemos en el artículo 20, párrafo 1 de la LF solamente: “La República Federal Alemana es un estado federal democrático y social”. El mandamiento de homogeneidad, expresado en el artículo 28, párrafo 1 de la LF, habla de un orden constitucional en los *Länder* con base en los principios de un “Estado de derecho republicano, democrático y social”. Alemania es por consiguiente un *Estado constitucional*, es decir, un Estado con-

<sup>157</sup> Acerca de las leyes en materia de política cultural más relevantes, véase Klein 2005: 87-90.

cebido como *democracia constitucional*, pero también a la vez como un *Estado federal*, como una *Democracia federativa*. Con base en esta determinación de la construcción y de las metas del Estado alemán se habla entonces de un Estado de derecho democrático y social y de un Estado federal, pero no de un “*Estado cultural*”. Sin embargo, en Alemania se habla frecuentemente de un Estado cultural, aún cuando las interpretaciones de este concepto difieran enormemente. Para los fines de este trabajo, empero, esta discusión jurídica no es un tema central. Podemos por lo tanto limitar nuestras exposiciones a la sentencia del TFC, según la cual la República Federal debe entenderse como un *Estado de derecho*, un *Estado social* y un *Estado cultural*, es decir, que debe cumplir las principales obligaciones de la promoción de la cultura.<sup>158</sup> Así, el TFC determinó claramente que el artículo 5o. de la LF no solamente lleva consigo una “tolerancia” de la libertad artística sino también una promoción del arte; además, afirma que “... al Estado moderno, que se entiende como Estado cultural en el sentido de la determinación de metas estatales, le corresponde a la vez la tarea de mantener y promover una vida cultural en libertad” (BVerfG E 36/321 ss., cit. por Sauberzweig 2001: 171 y 172).

Así, las disposiciones en el artículo 5o., párrafo 3 de la LF (“El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres”) significan para el TFC no sólo una protección legal para el artista contra directrices estatales en cuanto al contenido, intervenciones y reglamentaciones, sino que también garantizan no nada más la libertad artística, una vida cultural libre, la autonomía cultural y artística y el derecho de autoadministración por parte de las instituciones y organizaciones culturales, pues el artículo 5o. se entiende asimismo como una tarea del Estado para promover y apoyar activamente el arte y la cultura (CE y EC 2002: D-9 hasta D-17). La LF transmite las facultades político-culturales no solamente a

<sup>158</sup> Este tema, para mi modo de ver muy relevante, es presentado magistralmente por Maihofer (1983: 953-997); en esta obra se encuentran diferentes interpretaciones y referencias bibliográficas. Nuestra interpretación de los artículos 20 y 28 de la LF se apoya en las reflexiones de dicho autor.



las regiones, sino también al ámbito federal. Pero esto no es suficiente para hacer derivar la “tarea cultural” a partir del artículo 5o. de la LF, pues este protege solamente la libertad en algunas actividades como la emisión de la opinión, la prensa, la radiodifusión, la ciencia y el arte, es decir, un campo muy limitado de la acción cultural. Por lo tanto es oportuno incluir otros derechos fundamentales, como por ejemplo los señalados en los artículos 4o., 5o. y 7o. de la LF, así como otras normas culturales aisladas (artículo 74, fracción 5, y 13 de la LF; artículo 75, fracción 1a y 2; artículo 91a párrafo 1, fracción 1 de la LF; artículo 91 de la LF). Pero aun así no se puede determinar claramente el mandato de una tarea cultural para el aparato público (véase Köstlin 1989: 17 y 18). No obstante, se puede entender a la LF como un punto de destino del desarrollo histórico del Estado promotor de cultura; dicho Estado recibe, a raíz de dicho desarrollo, un amplio mandato cultural, pero en cuya Constitución se encuentran solamente algunas tareas culturales sueltas, y cuya realización depende nuevamente del cumplimiento de los mandatos generales (*idem*).

Ni el federalismo cultural ni el Estado cultural deben estar señalados explícitamente en la LF, pero poseen validez *ex negativo*, es decir como una disposición que no se encuentra en el ámbito de competencias del ámbito federal y que por eso no necesita una mención explícita (Röbke y Wagner 2002a: 14).

La pluralidad cultural que encontramos en Alemania, garantizada por el Estado de derecho y cultural según las disposiciones de la LF, sólo puede fundarse en un concepto de cultura amplio y abierto y se justifica a partir de él (según Maihofer 1983: 976, 988 ss.; también Köstlin: 1989: 18). Entonces, cuando se habla del Estado cultural alemán no se trata solamente de un “interés estético”, sino ante todo de un tema político (Boothroyd 2002: 162).

Este Estado cultural, libre y democrático tiene un amplio campo de acción, sobre todo ahí en donde la cultura no se produce siguiendo intereses comerciales, o bien en donde la cultura no es rentable económicamente. Sin su intervención político-cultural, sin su compromiso en este campo, las actividades culturales,

si bien sobre todo en sentido estricto, serían difíciles de realizar o no se llevarían a cabo (véase para esto Maihofer 1983: 996).

*México.* En México, la promoción cultural del Estado contempla las siguientes áreas de competencias (tomado de *Iniciativa*: Preámbulo):

1. El llamado *patrimonio cultural de la nación*, esto es, la suma de los tesoros culturales del país, los cuales están protegidos por las leyes federales (monumentos, sitios arqueológicos, tesoros artísticos e históricos);
2. El área de formación, en este caso los elementos culturales en los planes de formación, los cuales sirven como fundamento para impartir la enseñanza a través de las escuelas estatales y privadas así como de escuelas de arte estatales y privadas (“facultades coincidentes”), y
3. El campo de la promoción de la cultura, propio de los tres ámbitos de gobierno.

A pesar de que prácticamente ya alrededor de una tercera parte de las entidades federativas mexicanas han aprobado leyes de promoción cultural, la administración del ex presidente Vicente Fox manifestaba el convencimiento de que es una desventaja el que el país no cuente con una ley similar a nivel federal; dicha postura la podemos encontrar claramente expuesta en el preámbulo a la *Iniciativa* que presentó al Congreso y que a la postre fue rechazada por éste. Ignoro si la administración del presidente Calderón ha emprendido un camino con una iniciativa similar. La CP y los tratados internacionales firmados por México reconocen diferentes derechos y obligaciones en relación con la política cultural: el derecho a la educación, a la libertad de expresión, a la identidad cultural, los derechos culturales de las minorías y de la población indígena, los derechos a la protección intelectual del arte y de las obras culturales, entre otros. Estos derechos no están formulados conjuntamente en una única ley. Como en el caso de Alemania, se pueden encontrar repartidos en muchas leyes y disposiciones legales a nivel estadual y federal,

como la CP, la Ley General de Educación, y las leyes que regulan la actividad de las imprentas, los derechos de autor, las Constituciones locales y leyes respectivas en ese ámbito de gobierno, las leyes orgánicas y reglamentos municipales, así como las leyes de promoción cultural de estados como Coahuila, Veracruz, Oaxaca, Sinaloa, Puebla, San Luis Potosí y otros más.

El derecho cultural mexicano parte de un concepto de cultura amplio y de uno estrecho. En el sentido amplio se habla de una gran variedad de actividades bajo una legislación muy específica: radiodifusión, televisión, cinematografía, derecho de autor, educación, ciencia y tecnología, prensa, bibliotecas, desarrollo de las comunidades indígenas, turismo, promoción de las artesanías, protección de la naturaleza, etcétera. En el sentido estrecho se refiere principalmente al trabajo cultural del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes —Conaculta—, del INBA, del INAH y de la Secretaría de Educación Pública —SEP—, fundamentalmente. Las leyes orgánicas de las universidades estatales parten igualmente, con mayor o menor fortuna, de ambos conceptos. Dicha legislación en materia cultural toca los puntos siguientes:

1. El patrimonio cultural de México, como la protección de las zonas arqueológicas, artísticas e históricas y de los monumentos, con la referencia del artículo 73, fracción XXV de la CP;
2. A ello pertenecen diferentes elementos de los planes escolares como la enseñanza de la música, el trabajo artesanal, el teatro, la danza, etcétera, a partir del artículo 3o. de la CP; dichos elementos, debemos entenderlo así, se originan en el concepto estricto de cultura, y
3. La promoción estatal de la cultura.

Mientras que, por un lado, los dos primeros puntos son objeto de una legislación específica, el punto 3 no ha sido objeto a nivel federal de una ley correspondiente.

Así como la LF alemana no declara explícitamente nada sobre un Estado cultural, la CP mexicana, en su versión original,

no trata en ninguna parte acerca de la obligatoriedad de la promoción estatal de la cultura. Empero, esta situación no duró mucho tiempo, debido a que en 1921 fue modificado el artículo 73, fracción XVII de la CP, con el objetivo de fijar como competencia del Congreso de la Unión la construcción de escuelas de arte, museos, bibliotecas, observatorios astronómicos y todo tipo de instituciones culturales. Es en este momento cuando se funda la Secretaría de Educación Pública, con competencias también en el ámbito cultural pero, por lo menos al principio, con excepción de la protección de monumentos.

En 1966, el artículo 73 de la CP sufrió nuevamente una reforma, precisamente en la fracción XXV, con el objeto de que el Congreso federal fuese autorizado para encargarse de la reglamentación de recintos históricos, arqueológicos y artísticos. Esto trajo como consecuencia que el cuidado del “patrimonio cultural”, desde ese momento, recayese en manos del ámbito federal. De acuerdo con una posterior reforma legislativa en el 2000, se incluyeron a la lista anterior los hallazgos en materia de fósiles.

Es importante además señalar que las universidades mexicanas tienen que promover la cultura, según lo señala la ley después de una reforma constitucional en 1980 al artículo 3o., fracción VII de la CP. Al trabajo cultural de las universidades, sobre todo las públicas, pero también algunas privadas, se le otorga una gran relevancia, como ocurre por ejemplo en Xalapa con la Universidad Veracruzana, en Puebla con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (esta última es privada), o en la ciudad de México con la UNAM. Muchas de ellas sostienen orquestas sinfónicas conformadas por músicos profesionales y estaciones radiofónicas de mayor o menor calidad. Desafortunadamente, con frecuencia es objeto de crítica el hecho de que dicho trabajo cultural universitario no esté suficientemente institucionalizado, de modo que de acuerdo con los intereses o preferencias de los rectores será la inversión, el peso y la atención que se le conceda a la promoción de la cultura.

Las leyes mexicanas en el campo de la política cultural señalan al Estado determinadas obligaciones y a los ciudadanos ciertos derechos. Otras leyes regulan el trabajo de las oficinas estatales y un tercer grupo se encarga de la promoción cultural: trabajo artesanal, imprenta, turismo, hábitos de la lectura de la población, etcétera. Una ley para la promoción de la cultura a nivel federal, que esté formulada de acuerdo al concepto amplio de cultura, no existe, a pesar de que muchas dependencias públicas de la cultura como el Conaculta y otras leyes de promoción cultural, como la del estado de Coahuila, guían su trabajo y sus disposiciones en gran medida partiendo de un concepto amplio. Lo mismo ocurre generalmente en el caso de investigaciones académicas.

Hasta el 2001, podemos contar, en el campo de la política cultural a nivel federal, con un decreto (concerniente a la fundación de Conaculta), nueve leyes, cinco disposiciones de ejecución, otros 28 decretos, 21 contratos básicos y cerca de 300 normativas legales, que forman la base legal de la cultura política (Ochoa 2001: 36).

La última modificación a la Constitución respecto a la política cultural en México fue hecha en el 2001, y se refiere al artículo 2o. para reconocer el derecho de los grupos indígenas y garantizar su forma de vida interna y el que puedan determinar por sí mismos su propia organización cultural, para así estar en condiciones de enriquecer su propia identidad cultural.

## II. COMPETENCIAS DE LOS ÓRDENES ESTATALES EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA

*Alemania.* En la política cultural alemana sí se sigue realmente el orden: comunas, entidades federativas o *Länder* y ámbito federal, por lo menos en lo que concierne al financiamiento y a la responsabilidad en el marco de la promoción cultural. La percepción corriente, del ciudadano común, digamos, se basa en que en cuanto a la política cultural el ámbito federal no tiene mucho

que decir, mientras que por el contrario los *Länder* —y con ellos las comunas— son quienes llevan la voz cantante (véase Wiesand 2000: 262). A este tema volveremos más adelante. La gran parte de las competencias y tareas alemanas político-culturales se encuentran repartidas casi en la misma proporción en el campo de acción de las entidades federativas y de las comunas, excepto aquellas excepciones previstas en el artículo 30 de la LF. Sólo alrededor del 12% de la promoción cultural proviene de la Federación, partida que generalmente se destina a grandes proyectos representativos. Si tomamos en cuenta que los asuntos culturales y las competencias en materia escolar y de educación superior son considerados como el “núcleo de la autonomía de los *Länder*”, estaremos en posición de entender el concepto, frecuentemente controvertido, de la “soberanía cultural de los *Länder*”.<sup>159</sup> Esto no significa de ninguna manera que solamente las entidades federativas actúen en la política cultural: se puede hablar —aunque con cautela, como hemos visto— de una “soberanía cultural de los *Länder*”, pero no de un “monopolio cultural” de los mismos. Esto se debe a que en Alemania priva una impresionante actividad

<sup>159</sup> Este polémico concepto de la “soberanía cultural” (*Kulturhoheit der Länder*) puede ser mal entendido. Por eso, Maunz esgrimió ya argumentos de peso y estableció como conclusión que en las tareas culturales los ámbitos de gobierno se complementan mutuamente, por lo que la suma de las actividades de todos nos da como resultado el total de la actividad cultural estatal; es así que la soberanía cultural estaría repartida entre los ámbitos estadual y federal (cit. por Maihofer 1983: 983; Fuchs 1998: 250; acerca de la “soberanía cultural de la Federación” escribe Köstlin 1989). Los conceptos “encomienda cultural” (*Kulturauftrag*) o “atribuciones culturales” tanto de los estados como del ámbito federal me parecen ser opciones más precisas, si bien el concepto en discusión ya está demasiado enraizado como para poder sustituirlo por lo pronto por otro (véase Rübsaamen 2002: 156). Hertel escribe, en ese sentido, que dicha soberanía cultural está en los ciudadanos, mientras que el Estado sólo tiene una encomienda constitucional en materia cultural, por lo cual el Estado en su totalidad, esto es, el formado por los ámbitos federal y estadual, está obligado a asegurar el “suministro básico cultural” de los ciudadanos (Hertel 2001: 155 y 156). El concepto de soberanía en general es en parte objeto de estudio del primer capítulo de la presente investigación, en donde también hemos expuesto la teoría de la “doble soberanía”, de la que de Maunz se vale.

cultural en todos los niveles de gobierno y en todos los campos de la cultura, pues está organizada de manera federal y descentralizada, y abarca la educación, la ciencia, el arte y muchas otras áreas culturales en el sentido amplio de la palabra. En realidad, los asuntos públicos en materia cultural están repartidos entre los ámbitos comunal, estadual y federal, por supuesto que con montos diferentes y metas igualmente distintas. En este panorama cultural predominan, sin embargo, las ciudades más grandes y determinados sectores de la economía cultural, por ejemplo las casas editoras y el comercio del arte. Además, desde principios de la década de 1990 se elevó de un 5% a un 12% aproximadamente la aportación del ámbito federal al financiamiento de la cultura (*cf.*: Wiesand 2000: 262). Ciertamente, las relaciones y la colaboración que privan en el campo de la política cultural entre los tres ámbitos de gobierno están marcadas frecuentemente por tensiones, como veremos más adelante. Esta cooperación y participación de los niveles estatales para la promoción y formación de la vida cultural en Alemania es denominada con un término muy importante: *federalismo cultural cooperativo* (*kooperativer Kulturföderalismus*).

En efecto: Josef Isensee, el conocido jurista, consideraba al federalismo cultural como el “origen histórico y fundamento permanente de legitimación del federalismo alemán” y con esto, de la autonomía de las regiones (cit. por Röbbke y Wagner 2002a: 27). La cultura vale sin embargo como “la tarea más distinguida de las comunas”, de tal forma que en el derecho comunal alemán se afirma que la soberanía cultural pertenece al núcleo del derecho de autoadministración de las comunas.

De acuerdo con el artículo 28, párrafo 2 de la LF, corresponde a las comunas un papel esencial en la política cultural de la República Federal Alemana; pero su encomienda cultural no la reciben solamente por mandato de la LF, sino también de las Constituciones locales y de los ordenamientos de las comunidades y distritos. La promoción cultural requerida a nivel local es por lo tanto asunto de las comunas, que tienen autorización

para autodefinir sus actividades culturales (Sauberzweig 2001: 173). Los *Länder* tienen la responsabilidad de la promoción de las instituciones culturales y de las medidas que sean significativas en su territorio, mientras que el ámbito federal está encargado principalmente de la política cultural exterior y de la legislación federal. Los intentos por ampliar las competencias culturales del ámbito federal se han convertido, desde hace algunos años, en materia de discusión en el marco de los debates acerca de las reformas al federalismo alemán.

El hecho de que las comunas efectúen alrededor del 45% de todas las actividades públicas es un indicador significativo de su importancia dentro de la política cultural alemana. El campo de este trabajo cultural es sumamente amplio, pero solamente pocas áreas de éste son objeto de las leyes regionales y federales —como la protección de los monumentos—, de tal manera que existe un gran espacio de acción a disposición de las comunas para las actividades culturales. Scheytt afirma que casi no hay otro campo de la administración comunal que se relacione de manera tan estrecha con las condiciones de vida locales correspondientes como la administración comunal de la cultura. A través y en el trabajo que realizan las comunas se transmiten los contactos con la historia local y con el espacio físico de la ciudad y de la cultura (cit. por Morr 1999: 77).

Además de lo que hemos referido en el capítulo tercero acerca de los mecanismos de compensación financiera entre las comunas, existen en ocho estados federados alemanes partidas presupuestales ligadas a propósitos culturales, siendo la capacidad financiera de cada comuna lo que determina el límite de sus actividades culturales.

Los ordenamientos comunales muestran diversos enfoques respecto a sus tareas culturales. Las comunas poseen una “competencia originaria” en materia de la configuración de su política cultural y una autonomía en estas actividades que se inscriben en la totalidad de la administración pública cultural, por lo que tienen un “derecho para autodefinir su encomienda cultural”



(Scheytt, cit. por Morr 1999: 78). El trabajo cultural de las comunidades, de acuerdo a sus posibilidades financieras y al respectivo discurso político, se desarrolla apoyando, con o sin ayuda de otras instancias, a una amplia gama de actividades y organizaciones, que pueden abarcar desde la biblioteca municipal hasta un teatro de ópera. De aquí que los gastos para la cultura difieran tanto de una comuna a otra: algunas aportan cerca del 10% de su presupuesto total para el trabajo cultural, otras solamente quizá el 1%. También de acuerdo con la propia tradición local se determina la relación o proporción del fomento por parte del *Land* y de las comunas, en lo que podría denominarse en español “grado de municipalización o comunalización”, si se nos permite este último término (en alemán se habla del *Kommunalisierungsgrad*). Así, las comunas del estado de Renania del Norte-Westfalia (*Nordrhein-Westfalen*) son responsables del 78,5% de los egresos para la cultura, mientras que el gobierno estadual se encarga del restante 21,5%, en lo que constituye, en comparación con los demás estados, el grado más alto de municipalización. El otro extremo es el Sarre (*Saarland*), en donde las comunas solamente aportan el 39,2% de los gastos totales para la promoción cultural (véase Klein 2005: 141 y 142).

La pregunta acerca de que si la cultura es una tarea obligatoria de las comunas puede ser respondida de manera muy diferente (recordemos lo expuesto en nuestro capítulo segundo, sección III.3), a pesar de que en la actualidad casi es indiscutible que la promoción de la cultura se ha convertido en una tarea obligatoria de los diferentes niveles políticos, es decir ha perdido su carácter “voluntario” (véase Brüsse 1988: 3). Scheytt también considera en este aspecto que el trabajo cultural es ya por regla general una tarea obligatoria de la autoadministración, y son los organismos comunales quienes tienen que decidir sobre su configuración (en Morr 1999: 82 y 83). El estado de Sajonia (*Sachsen*) es un caso especial, ya que ha elevado la cultura prácticamente a una tarea estatal obligatoria conforme al artículo 10. de su Constitución, mientras que el artículo 11 establece que:

- (1) El *Land* promueve la creación cultural, artística y científica, las actividades deportivas así como el intercambio en estos campos.
- (2) Es obligación del estado (*Land*) posibilitar la participación de toda la población en la cultura y en su diversidad así como en el deporte.
- (3) Los monumentos y otros bienes culturales están bajo la protección y cuidado del estado (cit. por Klein 2005: 136).

Este significado muy especial de la cultura que encontramos en la Constitución de dicho estado federativo se refleja a su vez en la “Ley Sobre los Espacios Culturales en Sajonia” (*Gesetz über die Kulturräume in Sachsen*), promulgada en 1994, y en cuyo párrafo 2 leemos que en el estado de Sajonia el cuidado de la cultura es una tarea obligatoria de las comunas y de los distritos.

No debe olvidarse que la inmediata realidad de la vida de los ciudadanos está marcada decisivamente por las comunas, no solamente con respecto a la vida social y administrativa, esto es, en lo que atañe a los servicios públicos que solamente la comuna tiene la facultad de prestar, sino también referente a determinadas ofertas culturales como bibliotecas, museos, teatro de la ciudad y festivales de verano, entre muchos otros. Además, la comuna es el lugar más importante y el campo de experimentación para nuevos modelos de política cultural y acontecimientos culturales (véase Fuchs 1998: 260 y 261; Heinrichs y Klein 1996: 160 ss.).

Para la actividad estatal político-cultural a nivel comunal, juegan además las asociaciones principales un papel muy importante, ya que asumen posturas respecto a cuestiones de actualidad, llevan a cabo trabajos de asesoría y realizan una activa tarea editorial.

Respecto a la competencia político-cultural de los *Länder*, partimos del artículo 30 de la LF, el cual regula la distribución de las competencias entre los niveles federal y estadual: “...El ejercicio de las atribuciones estatales y el cumplimiento de las tareas estatales es asunto de los *Länder*, en tanto que esta Ley Fundamental no determine o permita otra cosa”. Y puesto que en relación con la política cultural no encontramos otra regulación y la LF no dice nada con respecto a la competencia legislativa

federal, “esta corresponde automáticamente a las regiones” (Saubertzhweig 2001: 172). Igualmente dispone la ya mencionada y famosa “Sentencia de la televisión” (*Fernsehurteil*) del TFC de 1961 el peso político-cultural de las entidades federativas, puesto que, en tanto que los asuntos culturales en general se puedan administrar y regular estatalmente, caen en primer lugar en el ámbito de la competencia de los estados (véase cita en Wiesand 2000: 262). En 14 de las 16 Constituciones locales encontramos las reglas que hacen referencia a la obligatoriedad sobre el cuidado y promoción del arte y de la cultura, es decir sobre la actividad político-cultural de los *Länder*. Además, no debe olvidarse que las atribuciones culturales de los estados se determinan también a través de las tareas definidas del ámbito federal y de las tareas transferidas a las comunas de acuerdo con el artículo 28, párrafo 2 de la LF (CE y EC 2002: D-18).

Precisamente en dicho artículo 28, apenas citado, se menciona el mandato de homogeneidad. Según éste, se establecen límites a las Constituciones estatales, que sin embargo gozan de cierto espacio de maniobra que se refleja en la política cultural. Ciertamente la política cultural se entiende primariamente como política educativa. Frente a la cultura como tarea de los estados, el principio de la autoadministración municipal posee primacía.

Las instancias estatales están legalmente obligadas a garantizar el libre desarrollo de la cultura en su sentido amplio. De esto se sigue que en los *Länder* recae la encomienda de realizar una actividad cultural (Morr 1999: 77). Existen por supuesto ciertas diferencias en el financiamiento de la cultura de los estados, por ejemplo: mientras que en las entidades federativas del sur como Baviera y Baden-Württemberg el gobierno estatal participa fuertemente en el financiamiento de la cultura, en Renania del Norte Westfalia son las comunas las principales patrocinadoras de este financiamiento.

Los *Länder* participan en el patrocinio y financiamiento de organizaciones culturales importantes. Algunos ejemplos de ello son el Instituto Bibliotecario Alemán en Berlín (*Deutsches Bibliotheksins-*

titut), la Academia Alemana para la Lengua y la Poesía en Darmstadt (*Deutsche Akademie für Sprache und Dichtung*), la Ayuda Alemana para los artistas en la oficina del Presidente Federal (*Deutsche Künstlerhilfe*) y el Consejo del Nuevo Cine Alemán en Wiesbaden (*Kuratorium Junger Deutscher Film*). Las entidades federativas también participan en la configuración de acuerdos culturales internacionales a través de una comisión especial (Wiesand 2000: 263).

Para finalizar con estas explicaciones sobre las facultades político-culturales de los *Länder*, queremos citar en concordancia con Hertel lo siguiente:

...La política cultural debe ser concebida nuevamente como el campo de actividades más importante y más originario de los *Länder*. Esto incluye un adecuado fortalecimiento del presupuesto cultural. La actual pérdida de la identidad cultural en las entidades federativas que se observa no es otra cosa que una degradación escondida de los *Länder* mismos. Un estado federado sin identidad cultural no tiene ninguna razón de existir (Hertel 2001: 167).

Pasemos ahora a explicar el papel del ámbito federal en el campo de la política cultural. En el sentido del artículo 30 de la LF son necesarias para las facultades legislativas y ejecutivas del ámbito federal ciertas atribuciones respectivas concedidas por separado por la LF. Por eso, en algunas áreas de la política cultural, le corresponden expresamente al nivel federal ciertas competencias aisladas pero muy importantes: la política cultural exterior. Considerado como un “asunto exterior”, se encuentra regulada dentro de las competencias exclusivas del ámbito federal, como lo prevé el artículo 73, fracción 1 de la LF.

Como ya hemos comentado, el artículo 28 de la LF regula la autoadministración comunal también respecto a los asuntos culturales, por lo menos cuando estos están vinculados a la localidad. Por consecuencia, de ahí no se puede derivar una obligación para el trabajo cultural por parte del nivel federal. Aún cuando la competencia constitucional en cuestión cultural básicamente recae en las regiones, el ámbito federal tiene permitido realizar

a su vez actividades de fomento cultural, sobre todo cuando dicha promoción posee un significado que abarca a toda la nación. Esto se presenta en las tareas culturales siguientes:

1. Preservación y protección del patrimonio cultural.
2. Construcción y fomento de instituciones y proyectos culturales de importancia para todo el país, como la Casa de la Historia (*Haus der Geschichte*), el Museo Histórico Alemán (*Deutsches Historisches Museum*) y otros más.
3. Mejoramiento y desarrollo de las condiciones para el despliegue cultural y artístico bajo la inclusión de acontecimientos especiales en los *Länder* orientales y en la antigua parte oriental de Berlín.
4. Representación de los intereses político culturales de la República Federal Alemana en el Consejo de la UE.
5. Promoción de la unidad alemana en el campo cultural (según el “Tratado de Unificación”, *Einigungsvertrag*).
6. Promoción de la cultura en Europa central del este (de acuerdo con la “Ley Federal de Desplazados y Refugiados”, *Bundesvertriebenengesetz*).
7. Promoción de la industria cinematográfica (de acuerdo con la “Ley para la Promoción Cinematográfica”, *Filmförderungsgesetz*).
8. Protección del acervo cultural alemán (véase Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2002: 15 y 16; también Hertel 2001: 157ss.).

Pero el ámbito federal reclama más competencias en el campo cultural apelando a la sentencia del TFC en lo que se refiere a las llamadas competencias “por la naturaleza del objeto” (*aus der Natur der Sache*). En este caso se trata de tareas que por su significado, esencia y extensión a nivel nacional le pertenecen a toda la Federación y no pueden ser emprendidas y reguladas exitosamente por un solo *Land*. La representación de todo el Estado alemán es una de dichas tareas, así como “el fomento de la unidad”, después de la reunificación alemana y de acuerdo con el artículo 35 del Tratado de Unificación de 1990. La representación cultural en el

exterior es una tarea internacional que por supuesto corresponde exclusivamente al ámbito federal. Maihofer habla también de una “representación hacia el interior”, es decir, de una tarea nacional, suprarregional de la Unión en relación con los *Länder*. Por este motivo, dicho autor asevera que lo que se suele llamar “soberanía cultural” le corresponde igualmente al nivel federal (1983: 982 y 983). Respecto a la “representación nacional”, Hertel afirma que Alemania, en virtud de su orden federal, se representa a través de la gran diversidad de sus *Länder*. La representación nacional y los contactos internacionales se llevan a cabo por lo tanto en todo el país y no nada más en Berlín, la capital. (Hertel 2001: 165; acerca de la representación cultural véase Nida-Rümelin 2002: 68s.).

Con algunas excepciones, otras actividades concretas serán realizadas por el ámbito federal únicamente en colaboración con uno o más estados federados o bien con una comuna.

El colapso del sistema político de Europa del este y la unificación de Alemania en 1989/1990 trajeron consigo, como consecuencias para la política cultural, nuevos campos de tareas para el ámbito federal. Así, en 1998 se implantó —de acuerdo al ya mencionado artículo 35— el “Programa Cultura en los nuevos *Länder*” (*Programm Kultur in den neuen Ländern*) para asegurar la promoción cultural en la Alemania del este. Dicho programa prevé inversiones en el campo de la cultura por un monto de 50% de recursos federales y 50% de recursos de los patrocinadores de las instituciones con el objetivo de estabilizar la infraestructura cultural en los nuevos *Länder*. El proceso de unificación alemán estableció la necesidad de una “promoción de la unidad” en primer plano, igualmente con base en el artículo 35. También el peso cultural nacional de Berlín como capital nacional debe corresponder al creciente significado político de dicha metrópoli, lo cual requiere particularmente la ayuda financiera federal (véase Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2002: 14-19).

En 1998, la creación de un “Encargado del Gobierno Federal para Asuntos de la Cultura y los Medios” (ECM, en alemán *Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien*)

con el rango de ministro de Estado, fue motivo de gran controversia, acentuada por los planes para la creación de una “Fundación Cultural Federal” (*Kulturstiftung des Bundes*), que se estableció en enero de 2002 en la ciudad de Halle an der Salle.<sup>160</sup> La creación del ECM significa ahora la existencia de un interlocutor en materia cultural a nivel federal. Después del nombramiento del primer ECM el 27 octubre de 1998, el *Bundestag* conformó también una Comisión para la Cultura y los Medios el 13 de noviembre del mismo año. La tarea prevista de la nueva comisión era controlar el trabajo del ECM y la actividad cultural del Ministerio del Exterior. Además, esta Comisión está encargada de los trabajos de asesoramiento y evaluación respecto a iniciativas y reformas legales, así como de la aprobación del presupuesto cultural (ver para esto CE y EC 2003: D-7). La Comisión Investigadora “Cultura en Alemania”, que fue establecida en julio del 2003 igualmente por el Parlamento y de la que formaron parte 22 personas, elaboró un reporte sobre el estado de la cultura que presentó al órgano legislativo a fines del 2007. En sus numerosas conclusiones, la Comisión repasa el amplísimo espectro de la política cultural en el país y formula muy valiosas recomendaciones, por ejemplo, la creación de una “Central Federal para la Formación Cultural”; es digno de mención el hecho de que sus reflexiones y recomendaciones parten siempre de que la actividad cultural alemana, si bien es fomentada por todos los ámbitos de gobierno, no es prioritariamente un asunto federal, sino comunal.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Bernd Neumann (CDU) ocupa el cargo de ECM desde el 22 de noviembre del 2005 y fue ratificado como tal el 28 de octubre de 2009, luego de la reelección de Angela Merkel como canciller federal; al tener el rango de ministro de Estado, depende directamente de la canciller.

<sup>161</sup> El resultado de los trabajos de la Comisión Investigadora fue presentado a la opinión pública con el debate en el Parlamento el 13 de diciembre del 2007: se trata nada menos que de la más extensa investigación de la vida cultural en Alemania llevada a cabo en los últimos 30 años. El texto íntegro puede leerse bajo: [www.dbtg.eu/parlament/gremien/kommissionen/enqkult/index.html](http://www.dbtg.eu/parlament/gremien/kommissionen/enqkult/index.html), (consulta: febrero del 2008). Véase también *Kulturpolitische Mitteilungen* (No. 119, IV/2007: 4-5), de la *Kulturpolitische Gesellschaft*, Bonn.

El ECM asumió las atribuciones culturales que hasta 1998 habían pertenecido al Ministerio Federal del Interior, como el apoyo de fundaciones, asociaciones y festivales, la protección de monumentos y la promoción del cine cultural, por mencionar algunos ejemplos (véase Wiesand 2000: 263). Otras tareas igualmente importantes para la vida cultural son realizadas por otros ministerios federales. Así, por ejemplo, el Ministerio Federal para la Educación y la Investigación tiene injerencia en la formación artística y en la investigación para la arqueología y el cuidado de los monumentos, mientras que los ministerios de Justicia y de Finanzas se encargan de las cuestiones relacionadas con los derechos de autor y con el derecho fiscal relativo a las fundaciones.

Como consecuencia del espíritu de la época en muchos Estados y círculos culturales, que se esfuerzan por establecer un diálogo intercultural, la colaboración internacional en materia cultural ha cobrado importancia. La política cultural exterior de Alemania es una competencia exclusiva del nivel federal y es un instrumento importante al servicio del entendimiento entre los pueblos. En este sentido, es de gran relevancia el “Instituto Goethe” (*Goethe-Institut Inter Nationes*), una organización intermedia que hace poco fue reorientada en su programa de actividades. Además, la política cultural alemana en el exterior debe tomar en cuenta los diferentes lineamientos y medidas de la Unión Europea en el campo del trabajo cultural conjunto. Muchas de estas acciones enfatizan la cooperación cultural multilateral, particularmente cuando es interregional, pues ésta ha adquirido para Europa un gran significado (véase CE y EC 2002: D-7 y D-8; sobre política cultural exterior véase Klein 2005: 110-116). En este aspecto es el trabajo del Instituto para las Relaciones con el Extranjero (*Institut für Auslandsbeziehungen*, con sede en Stuttgart) digno de mencionarse, así como la comisión alemana ante la UNESCO.

La política cultural en el exterior no debe verse como una “exportación cultural”, sino como un muy diverso “diálogo cultural” con los Estados amigos (Wiesand 2000: 265).



No se deben olvidar las muy numerosas asociaciones, que han adquirido cada vez mayor importancia —Alemania es, por antonomasia, el país de las asociaciones y uniones—: así, el Consejo Cultural Alemán (*Deutscher Kulturrat*, DKR) es la organización “paraguas” de más de 200 asociaciones en todo el país (*idem*; para ello Fuchs 1998: 251-260). Sin embargo, el DKR no se presenta como una organización central sino como una “asociación de trabajo”.

Finalmente, podemos afirmar que el desarrollo histórico y las diferentes disposiciones de la LF han creado, en el sistema federal alemán, un “gran ambiente” de autonomía y diversidad culturales. Independientemente de que estemos o no de acuerdo con el término “soberanía cultural”, la actuación de los tres ámbitos de gobierno en Alemania en el campo cultural despiertan una gran admiración; cada uno de ellos es responsable, de manera autónoma y diferenciada, de cumplir con determinadas funciones, de manera que podemos entender a la República Federal Alemana, a partir de su propia imagen y de su *praxis* estatal cultural cotidiana, de forma clara y concisa, como un “Estado cultural” (véase Sauberzweig 2001: 173).

*México.* En contraste con otros Estados federales, la política cultural en México se ha limitado al apoyo que garantiza sobre todo el gobierno federal. Actualmente existen ya indicios de una política cultural a nivel de estados y municipios y las primeras aproximaciones de mecenazgo por medio de empresas. Las actividades patrocinadas por organizaciones diferentes al gobierno federal han tropezado generalmente con tres obstáculos: 1) los gobiernos de los estados y los municipios argumentan con razón, que los medios que reciben del gobierno federal no son suficientes para cubrir siquiera las tareas sociales más urgentes; 2) las empresas son generalmente cuidadosas, ya que comúnmente la recuperación de las inversiones en materia cultural son difusas, y 3) finalmente, todavía reina en muchos círculos la concepción de que la participación privada en la promoción de la cultura conduce a una privatización de la cultura, contra lo cual se des-

pliegan las banderas del nacionalismo de algunos actores políticos. Esta percepción, sin embargo, no es necesariamente correcta (Ochoa 2001: 95).

El trabajo político cultural es considerado en México como una facultad coincidente o concurrente, en donde intervienen el ámbito federal, los estados miembros y los municipios, al lado de personas privadas y organizaciones sociales. El trabajo conjunto entre el gobierno federal y los estados miembros parece funcionar cada vez mejor, si bien continúan registrándose duplicidades y discrepancias en las labores realizadas por los tres niveles de gobierno.

A diferencia de Alemania, en México resalta claramente el papel dominante de las estructuras político-culturales del gobierno federal. A pesar de que no dispongo de ninguna información confiable que permita tener un panorama claro, exacto y confiable sobre los gastos para la promoción cultural que realiza cada uno de los tres ámbitos estatales, en México se parte del hecho de que el gobierno federal, en comparación con los estados y los municipios, es el que mayores recursos aporta para la política cultural. Las autoridades culturales más grandes y más importante del país son precisamente las autoridades federales: el Conaculta, el INBA y el INAH. De la misma manera como la vida en México está caracterizada por una fuerte centralización, así también la vida cultural está marcadamente centralizada. Aun cuando la situación esté cambiando lentamente y cerca de 406 festivales culturales se lleven a cabo anualmente a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, las actividades artísticas y culturales se concentran mayoritariamente en relativamente pocas regiones o ciudades, por ejemplo en la ciudad de México y, a mucha distancia, en Xalapa, Guanajuato, Puebla, Morelia o Guadalajara.<sup>162</sup>

El trabajo académico y científico se continúa concentrando aún en la capital de la República o en la llamada “Zona Me-

<sup>162</sup> Se puede encontrar información sobre la diversidad de festivales en México en [www.sic.conaculta.gob.mx](http://www.sic.conaculta.gob.mx). Estos festivales comprenden una amplia gama de actividades y cubren muchos intereses culturales.

tropolitana del Valle de México”. Con base en la información divulgada por la UNAM, la mitad de los doctorados en México se realizan en dicha institución, en donde además se escribe más de la mitad de los artículos científicos que se publican en el país. El trabajo cultural de la UNAM y del INBA tiene lugar por regla general en la capital del país, a pesar del carácter “nacional” de ambas instituciones.

La protección de los monumentos y la política cultural exterior se encuentran exclusivamente en manos de las autoridades federales, es decir, del INAH y de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ver para ello *www.sre.gob.mx*). Como ya hemos visto, el trabajo cultural del ámbito federal descansa en las disposiciones del artículo 3o. de la CP.

El federalismo mexicano del siglo XX no fue planteado de acuerdo al sistema dual como el alemán, sino conforme al modelo de separación, por lo menos en un principio de acuerdo con lo señalado por el texto *original* de la CP. Si bien el modelo federal mexicano se desarrolló en el México postrevolucionario hacia un esquema de marcada centralización en doble sentido, como ya lo hemos señalado antes, cada nivel de gobierno dispone de una plataforma administrativa más o menos desarrollada en muchos campos políticos, lo que provoca comúnmente duplicidades. Es decir, frecuentemente la comunicación y la coordinación entre los ámbitos de gobierno son deficientes, lo cual ocurre también en materia cultural.<sup>163</sup>

La promoción cultural no es considerada como una tarea obligatoria en todos los estados y municipios de la Federación, lo cual significa que la orientación y los alcances de las políticas culturales todavía dependen en gran medida del gusto personal

<sup>163</sup> Agradezco en este sentido los comentarios muy ilustrativos del Mtro. Helio Huesca Martínez, director de Música de la Secretaría de Cultura (gobierno del estado de Puebla), y del Lic. José Antonio Durán Sánchez, de la oficina de Promoción Cultural de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ambas personas tienen una muy considerable y rica experiencia en el campo de la política cultural.

o del interés particular de los gobernadores o de los presidentes municipales, en lugar de que sean consideradas como tarea institucional del gobierno. La falta de continuidad en los proyectos, así hayan sido exitosos, y el constante cambio de personal, muchas veces para cederle el lugar a gente sin experiencia, vocación y capacidad, son males que siguen aquejando a las labores de gobierno en prácticamente todas las áreas y en casi todos los niveles, no nada más en la política cultural y no nada más en los municipios. Ni siquiera la permanencia del mismo partido en el poder es garantía para la continuidad en las políticas, además de que dichas prácticas nocivas no son ya exclusivas de un partido político determinado. El problema se agrava en los municipios, pues las administraciones cambian cada tres años.

Las entidades federativas desarrollan su propia política cultural por medio de las autoridades que generalmente dependen directamente del gobernador. En muchas ocasiones se trata de “institutos”, en otras, de “secretarías”, y en algunas más, de “consejos”. Este último caso es el que encontramos por ejemplo en Chiapas, Nuevo León y Querétaro, siguiendo el modelo del Conaculta. En Jalisco, Michoacán y Puebla es una secretaría la encargada de la política cultural, mientras que en Sinaloa, además de la Secretaría de Educación Pública y Cultura, funciona un Instituto Sinaloense de Cultura. En Aguascalientes, la oficina encargada de la política cultural tiene una denominación similar: Instituto Cultural de Aguascalientes. Todos los estados realizan por lo tanto labores de política cultural, las dependencias encargadas en ocasiones lo hacen en conjunción con otra cartera, por ejemplo turismo o educación, aunque la tendencia es a especializarse en la promoción cultural. El gobierno de Yucatán, por el contrario, maneja los asuntos culturales desde la Secretaría de Educación, pues entre sus funciones está la de la promoción cultural, educativa, deportiva, científica y tecnológica.

La calidad, los alcances y la continuidad en los trabajos de dichas dependencias son muy distintos entre sí, pues dependen de muchos factores, por ejemplo de la fuerza económica del es-

tado, del interés personal de los gobernantes en turno, de circunstancias coyunturales y de las tradiciones locales. Así, por ejemplo, las mejores escuelas de formación artística están generalmente en el centro del país (ciudad de México, Xalapa, Guadalupe).

Los municipios poseen, siguiendo al artículo 115 de la CP, amplias competencias para el desarrollo de una política cultural propia; empero, carecen muchas veces del personal calificado y de estrategias a largo plazo. Algunas ciudades pequeñas o medianas con una cierta tradición cultural como Xalapa, Oaxaca o San Cristóbal de las Casas se distinguen por mantener una vida cultural incluso más intensa que algunas ciudades más ricas y grandes. En este sentido, creo que sería muy útil emprender la tarea de indagar los montos del gasto cultural en los municipios mexicanos, para mejorar cuantitativa y cualitativamente el panorama que tenemos acerca de la política cultural en este país.

Uno de los más grandes obstáculos con los que tropieza la labor de los municipios en México, en todas las áreas, es el corto tiempo en que una administración está en funciones: tres años. Esto, aunado a la costumbre de ocupar con gente nueva los puestos principales cada vez que hay cambio de equipo, provoca, entre otros puntos negativos, la pérdida de experiencia, la falta de continuidad, la ausencia de personal calificado, la pérdida de tiempo para “aprender” cada tres años, el recurso de la improvisación, y el dispendio económico que todo ello acarrea, aunado a que es una situación propicia para la corrupción, pues muchos empleados serán en tres años nuevamente desempleados, y lo saben. Este aspecto negativo de la cultura política del país se encuentra también, con mayor o menor fuerza, en los otros ámbitos de gobierno, pero es el ayuntamiento en donde los daños son más considerables y en donde la población los resiente con mayor intensidad.

En México existen tres grandes asociaciones de municipios: la Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC: *www.ammac.org.mx*), la Federación Nacional de Municipios de Méxi-

co, A. C. (Fenam: *www.fenam.org.mx*) y la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC: *www.aalmac.org.mx*). Las dos primeras tienen una estructura más sólida, aunque ninguna de las tres ofrece a sus agremiados servicios de asesoría en materia de políticas culturales diseñados *ex professo* para municipios mexicanos; quizá lo más cercano a ello sea el servicio que el Centro de Estudios del Municipio Mexicano, dependiente de la Fenamm, ofrece, con el nombre “Centro Histórico y Patrimonio Cultural”. La AMMAC ofrece un documento de políticas culturales municipales, pero escrito en España para municipios de aquel país. Posiblemente pronto haya un cambio que acabe paulatinamente con el descuido en que se tiene a las políticas culturales municipales en dichas asociaciones, pues la Conago tiene una Comisión de Cultura con la tarea de valorar la política cultural a nivel nacional, lo cual quizá pueda servir de ejemplo a las asociaciones municipales.

Como una muestra palpable de la cultura política de corte centralista que caracteriza a México, muy a pesar de las constantes profesiones de fe federalista de los actores políticos de todos los signos partidistas, hacemos notar que las tres asociaciones de municipios tienen su sede en la ciudad de México, que, dicho sea de paso, es la única ciudad mexicana que no es municipio.

### III. MEDIDAS LEGALES DE FOMENTO PARA INVERSIONES DEL SECTOR PRIVADO

*Alemania.* El fomento directo del arte y de la cultura por parte del Estado alemán en forma, por ejemplo, de facilidades fiscales no se encuentra reglamentado en una sola ley, sino en una gran cantidad de disposiciones de leyes especializadas. En la vida diaria, los ciudadanos alemanes perciben la existencia de ciertas medidas de promoción para productos culturales, pues, por ejemplo, el impuesto al valor agregado que se paga al comprar un libro es del 7%, frente al 19% de los demás productos. De la misma manera, bajo ciertas condiciones, hay facilidades fiscales para de-

terminadas actividades culturales públicas. La ley que regula la promoción fiscal de fundaciones y patronatos contempla igualmente beneficios que apoyan la creación de dichas instituciones, así como las aportaciones monetarias que se les destinen.

Aun cuando hay fundaciones y colecciones privadas de obras de arte, su significado es realmente marginal en el panorama cultural alemán: a diferencia de los países anglosajones, la promoción cultural y artística por parte de personas e instituciones privadas en Alemania no es significativa (véase Schmidt 2005).

*México.* Las facilidades fiscales para el patronazgo privado en el terreno del fomento cultural no pertenecen a la cotidianeidad mexicana. Es cierto que existe la posibilidad de deducir impuestos cuando una empresa o una persona física patrocinan o copatrocinan actividades artísticas o culturales, el problema es que muchas de estas personas y particularmente las empresas prefieren apoyar proyectos vistosos (“de relumbrón”, se dice coloquialmente), pues son los que traen consigo más prestigio y se pueden presumir, si bien por lo general son de menor importancia para el desarrollo cultural. Así, casi siempre sólo los grandes proyectos artísticos, que generalmente se televisan, gozan del patrocinio de empresas como Bimbo, Volkswagen, Banamex o Telmex.

Pero por otro lado, cada vez hay más agrupaciones privadas en todo el país que patrocinan proyectos culturales de diferentes características, por ejemplo la donación de becas para la formación artística. Citamos como ejemplos a las siguientes: Fomento Cultural Banamex, Fundación Amparo (Puebla), Fundación American Express, Fundación Alica de Nayarit, Fundación Herdez, Fundación Junípero Serra, Fundación Max Aub, Fundación Alfredo Harp Helú (Oaxaca), Fundación Televisa, Fundación Cultural Pascual, Fomento de las Artes de Jalisco, y muchas otras organizaciones más (véase [www.ecultura.gob.mx](http://www.ecultura.gob.mx)).

Aunque el fomento cultural privado aún no está muy desarrollado, encontramos cada vez más patrocinio de este tipo, lo cual se refleja en museos, galerías de arte, jardines zoológicos y botánicos, etcétera (véase INEGI 2005: 48).

Tradicionalmente, el Estado mexicano no ha protegido la exportación de productos del sector cultural (por ejemplo, productos audiovisuales), a diferencia de lo que ocurre en España y en Estados Unidos. En este último, la exportación de bienes culturales es incluso más elevada que la de armamento. Al no defender dichas exportaciones, que podrían convertirse en una considerable fuente de ingresos, en un útil instrumento de política exterior y en un medio de promoción de la imagen internacional, se propicia la migración de los focos de producción a dichos países, para desventaja de México (Berman y Jiménez 2006: 38).

#### IV. TOMA DE DECISIONES, FIJACIÓN DE METAS Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA CULTURAL

*Alemania.* La autonomía político-cultural de las entidades federativas y de las comunas ha traído consigo que la fijación de metas, la amplitud y el énfasis de las respectivas políticas culturales puedan variar considerablemente de estado a estado y de comuna a comuna. En el federalismo cooperativo cultural alemán hay, ya lo hemos visto, muchos gremios. No obstante, acuerdos vinculantes en forma de resoluciones gremiales o de recomendaciones obligatorias son sumamente raras en el sector cultural: los *Länder* toman muy en serio su “soberanía cultural”. Pero la tribuna de la CMC ofrece la oportunidad del intercambio de experiencias y, hasta cierto punto, de una “autocoordinación” voluntaria.

Las asociaciones centrales a nivel comunal como el Congreso Alemán de Ciudades (*Deutscher Städtetag*), la Federación Alemana de Ciudades y Comunas (*Deutscher Städte- und Gemeindebund*) y el Congreso Alemán de Distritos de Gobierno (*Deutscher Landkreis-tag*), llevan a cabo pláticas político-culturales en torno a temas de significado suprarregional, cuyos resultados se transmiten como recomendaciones a las comunas. Las cuestiones político-culturales entre gobiernos estatales y comunales se discuten y resuelven de manera distinta según el caso y el lugar. En esto



son importantes tanto las conversaciones entre los diferentes ministerios de cultura y algunas comunas como también entre las asociaciones centrales de las comunas y el ministerio respectivo, dependiendo de hasta qué punto el asunto afecte al ámbito estadual. Con el fin de facilitar el trabajo cultural suprarregional, algunos *Länder* buscan fortalecer la organización autónoma de las comunas, mientras que otros llevan a cabo conferencias culturales regionales. El trabajo conjunto entre los distintos ámbitos de gobierno, es decir la disposición para acordar metas y medios —de suyo ya una característica importante del federalismo cooperativo cultural alemán—, se convierte particularmente en tiempos de crisis financiera y de escasez de medios en un recurso de creciente valía (véase CE y EC 2002: D-7).

La cultura política alemana funciona principalmente bajo la guía de *cinco principios* fundamentales, de los cuales por lo menos cuatro ya están históricamente muy enraizados en los actores políticos y se encuentran garantizados constitucionalmente en la LF. Estos principios son:<sup>164</sup>

1. La “descentralidad” (*Dezentralität*).
2. La subsidiariedad.
3. La pluralidad.
4. La competencia.
5. La “distancia gubernamental” (*Regierungsferne*).

Ya hemos dicho que en el campo de la política cultural alemana, los diversos niveles de acción se complementan mutuamente, por lo cual el patrocinio compartido de instituciones y actividades es un fenómeno completamente normal en el panorama de la cultura de dicho país, evitando además la concentración desmedida de actividades, decisiones y medios. Por supuesto que hay más actividades en una gran ciudad como Múnich que en un pequeño pueblo como Murnau, pero los principios están ahí y funcionan: la *pluralidad* y la *descentralidad*. Por su parte, la *subsidiariedad* hace valer en Alemania la competencia originaria

<sup>164</sup> Escribimos ahora siguiendo a CE y EC 2002: D-9.

de las comunas en materia de promoción cultural. Lo afirma claramente Maihofer (1983: 987), cuando explica que lo que en el ámbito cultural pueda mantenerse, cuidarse, protegerse y promoverse de manera más efectiva, pertenece por mandato constitucional a las tareas de las comunas, así como también a las de los *Länder* en su relación frente al ámbito federal. Pero como ya lo hemos visto al estudiar en capítulos anteriores el principio de subsidiariedad, esto vale también de manera inversa: cada competencia de los niveles de gobierno debe promover a la cultura y no debe obstruir la labor de los demás ni los objetivos de las políticas culturales.

Si observamos más de cerca, es interesante advertir que, además de los tres principios anteriores, el principio de la *competencia* es importantísimo para la marcha de la política cultural alemana. En efecto: hay una viva competencia en lo que se refiere a actividades de pueblos, ciudades y estados, instituciones, artistas, intermediarios culturales, etcétera, aunque este impulso de competencia es aminorado por la voluntad común de aprovechar las ventajas del federalismo cultural.

Como un principio que se deriva del ya citado artículo 35, párrafo 3 de la LF, la *distancia gubernamental* es para la política cultural de trascendental importancia, lo cual sin embargo no obsta para que en el Estado recaiga al mismo tiempo una gran responsabilidad en el campo del financiamiento y de la prestación de servicios. Este artículo fundamenta la concepción de Alemania como “Estado cultural”, por lo que la distancia gubernamental, entendida como el apoyo estatal bajo la observancia de la autonomía creativa y artística, se eleva al rango de un “principio del estado cultural”. Por eso son responsables las ciudades y las entidades federativas en la República Federal Alemana de gran parte de la infraestructura cultural. Empero, en los últimos años se ha podido observar una creciente apertura hacia modelos de financiamiento y patrocinio mixto, esto es, público y privado, así como una disposición para transferir algunas instituciones a regímenes de derecho privado. Las razones para esto han de buscarse en la

necesidad de “desestatizar” algunas áreas de la política cultural y de lograr una administración cultural más efectiva, aunque también es un reflejo de los debates de los últimos años en torno a la reforma del federalismo y a salirse de las “trampas del sistema de decisiones conjuntas”, caracterizado la gran cantidad de actores en la toma de decisiones. También la política cultural alemana sufre los problemas financieros de los *Länder* y las comunas, debido a lo cual muchos actores político-culturales ven con buenos ojos al ámbito federal como copatrocinador, particularmente cuando se trata de proyectos muy emblemáticos. Este es ya el caso en los *Länder* orientales. So pretexto de esta colaboración federal ansiada y demandada por muchos se aprovecha el ámbito federal para justificar y consolidar más obligaciones, competencias y derechos de cogestión a nivel nacional. Estas intenciones, naturalmente, son rechazadas enérgicamente por una buena parte de las entidades federativas, apelando a su “soberanía cultural”.

Los objetivos de la política cultural en Alemania coinciden, como ya lo hemos mencionado, con las recomendaciones del Consejo Europeo. Es por ello que se busca facilitar, como una de las tareas más importantes, el posibilitar el acceso a los acontecimientos del arte y de la cultura al mayor número de personas posible, lo que significa que la actividad cultural de los niveles estatales debe perseguir el objetivo de crear las condiciones para que todos los habitantes puedan participar libremente de y en la vida cultural (CE y EC 2002: D-10 y D-29).

*México.* En este país, el Conaculta ha intentado, desde hace algunos años, que el Poder Legislativo federal apruebe una iniciativa de ley en materia cultural, pero hasta ahora sin éxito, como lo demuestra la “Iniciativa” que hemos citado antes.<sup>165</sup> Ignoro cuántos intentos en este sentido ha habido, también por parte de algunos senadores y diputados federales en lo particular. Una “Ley General de Cultura” supuestamente serviría para que el gobierno federal pueda coordinar mejor la promoción cultu-

<sup>165</sup> Véase *supra*, nota 155, en este mismo capítulo.

ral a nivel nacional. Por lo pronto, el gobierno federal orienta su trabajo en esta materia con base en el Plan Nacional de Cultura 2007-2012;<sup>166</sup> este documento pretende fortalecer y mejorar la infraestructura cultural del país y garantizar la libertad creativa y de expresión. Un punto que se ha dejado en el olvido es el carácter jurídico del Conaculta, pues este fue creado a partir de un decreto del Ejecutivo, a diferencia del INBA, que es el resultado de una ley emitida por el Congreso. Esto quiere decir que el rango jurídico del Instituto es más elevado que el del Consejo (para esto véase Fonseca 2002: 8).

El trabajo cultural realizado por el gobierno federal funciona, según el Preámbulo de la “Iniciativa”, siguiendo los principios siguientes:

1. Debe posibilitarse a la población mexicana el acceso a las actividades culturales.
2. La educación y la ciencia deben ser reconocidos como medios esenciales de la promoción y creación culturales, por lo que debe lograrse una relación coordinada y efectiva cultura-educación-ciencia.
3. Conservación de la identidad cultural.
4. Garantizar la libertad en la ciencia, arte, crítica y otras actividades culturales (lo cual equivale a lo garantizado en Alemania por el artículo 5o. de la LF, pero en México sin rango constitucional), y
5. Promoción de la participación social en el campo del trabajo cultural.

El federalismo mexicano, con sus fuertes tendencias centralistas, no conoce una tradición de cooperación entre los estados miembros de carácter permanente y probado. En el campo de la política cultural, sólo existen mecanismos de negociación en forma de resoluciones gremiales entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal, por ejemplo en el marco de la “Reunión Na-

<sup>166</sup> El texto íntegro puede leerse en <http://www.foromexicanodelacultura.org/taxonomy/term/507>.

cional de Cultura”, a quien dedicaremos nuestra atención más adelante.

El ámbito federal ha tendido siempre a ser quien defina los lineamientos de la política cultural nacional, aunque paulatinamente ya se toman en cuenta los intereses y las propuestas de las entidades federativas, y aunque el peso del poderoso Conaculta no pase desapercibido, los estados del país están en condiciones, en mayor o menor medida, de emprender una política cultural autónoma y de asumir sus responsabilidades de acuerdo a su fuerza económica, a sus particularidades políticas, a condiciones coyunturales, a la fuerza de sus tradiciones y a su historia más o menos reciente.

Aunque el patronazgo privado ha aumentado, las estructuras fiscales y las costumbres empresariales no son precisamente favorables para promover actividades culturales. El patrocinio privado está en México en manos sobre todo de fundaciones y de algunas universidades particulares, quienes mantienen y promueven museos, exposiciones y muchas otras actividades culturales.

En algunos lugares del país se comienzan a probar nuevos modelos de patrocinio cultural, como el Conservatorio de Querétaro, que ha encontrado interesantes y funcionales canales de financiamiento, o el Festival Internacional de Música de Morelia, que recibe apoyo económico de los tres ámbitos de gobierno pero que es manejado por el sector privado.

También ha ido creciendo en importancia y presencia la actividad artística y cultural de personas y grupos particulares que, si bien no se distinguen por su fuerza económica, juegan un papel cada vez más notorio. Así, se han fundado en muchas ciudades diversas agrupaciones musicales y teatrales, escuelas de arte, etcétera, que, si bien padecen generalmente de una crónica falta de dinero, han abierto la puerta a nuevas actividades y formas de financiamiento. Algunos expertos en política cultural, como Antonio Durán, ven precisamente en estas actividades la llave para una futura vida cultural libre y variada, pues estas agrupaciones ya han demostrado que, aunque con carencias, pueden trabajar

sin ayuda gubernamental. Esto es una garantía para lo que en Alemania se denomina “distancia gubernamental” y conforman gradualmente la base de un “tercer sector” de la política cultural, esto es, de las organizaciones no gubernamentales.<sup>167</sup>

## V. LA ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE POLÍTICA CULTURAL

*Alemania.* El panorama cultural alemán tan libre, abierto y variado es objeto de gran admiración a nivel mundial, lo mismo que la política cultural del país (sobre eso véase Boothroyd 2002: 160). Este entusiasmo y compromiso con la cultura de parte tanto del Estado como de la sociedad son elementos desconocidos en otros países, por lo menos en tal magnitud, por lo que incluso puede no ser bien comprendido en el exterior (según Klaus W. Wippermann).<sup>168</sup> En este sistema, la responsabilidad política y técnica reside, por un lado, en los gremios legislativos y de autoadministración como los parlamentos, cabildos y sus comisiones de cultura, y por otro lado, en el gobierno y la administración, como ministerios y departamentos de cultura. La estructura de los ministerios y de los demás órganos especializados en cultura no es uniforme y frecuentemente nos encontramos con diferentes carteras unidas (cultura y juventud, cultura y deporte, etcétera).

<sup>167</sup> Bajo la denominación del “primer sector” entendemos a la actividad estatal; este sector fija las condiciones marco y es un promotor y patrocinador de las actividades culturales. El segundo sector es la economía, que acciona bajo las condiciones de política cultural establecidas por el Estado aunque puede cambiarlas. El tercer sector, finalmente, consiste en los grupos que encontramos en las organizaciones no gubernamentales; se llama “tercer” sector porque se encuentra entre el Estado y la economía. Las expresiones del Lic. Durán acerca de la importancia del tercer sector fueron vertidas durante una entrevista con el autor en enero de 2006; en comunicaciones posteriores ha confirmado dichos argumentos (véase *supra*, nota 163).

<sup>168</sup> Se expresa así en la página editorial del cuaderno B12/2003 de la serie “Aus Politik und Zeitgeschichte” (“De política e historia contemporánea”), suplemento del Hebdomadario *Das Parlament*, Bonn, 17 de marzo de 2003.

Los tres ámbitos de gobierno disponen de un espacio de acción muy amplio en materia de política cultural dentro de sus competencias respectivas, lo cual les posibilita una considerable libertad de configuración respecto a la manera, a las dimensiones, a los puntos centrales, a los objetivos y a la fijación de prioridades en las actividades culturales (véase tabla 1).<sup>169</sup> Como ya lo hemos mencionado, la política cultural alemana se distingue por el llamado “federalismo cultural cooperativo”. Ya desde 1964, Ischreyt definía a este concepto como un verdadero lema, que apunta, por un lado, a la estructura federal del país y, por el otro, a las tareas fundamentales de los *Länder* en el marco de su “soberanía cultural”. Este federalismo cultural, añadía Ischreyt, es también una “garantía” frente a desarrollos políticos perniciosos que, en Alemania, se mantienen tristemente en la memoria; además, protege en contra de la fuerte tentación de querer gobernar todo desde el centro por medio de la burocracia federal (Ischreyt 1964: 293 y 294). Por ello, el federalismo cultural es un garante frente al abuso del poder por medio de una autoridad central. La distribución de las instancias y tareas político culturales en la organización, financiamiento y control asegura por un lado las bases de la estructura plural, puesto que las comunas, las ciudades, las entidades federativas y el ámbito federal se ven, por decirlo así, “en la obligación” de colaborar y de tenerse mutuamente en consideración. Por el otro lado, sin embargo, esta organización es ciertamente pesada y compleja. En el federalismo cultural se refleja por lo tanto una concepción plural que sería imposible en un estado totalitario o autoritario. Como principio de orden, requiere de la responsabilidad, de la capacidad y de la voluntad de todos los participantes, en suma, válgase la expresión, de su “mayoría de edad”. Además, el federalismo cultural cooperativo, fenómeno típicamente alemán, se caracteriza por una confianza mutua y por la conciencia de la necesidad de llevar a cabo una tarea nacional común. El surgimiento y la conservación del fe-

<sup>169</sup> Agradezco a la Mtra. Mónica K. Spínola Molina su invaluable ayuda técnica para la elaboración de las tablas 1 y 2.

deralismo cultural se deben paradójicamente a la desconfianza, lo cual es históricamente comprensible a partir de las terribles experiencias con el nacionalsocialismo (sobre esto, véase Ischreyt 1964: 295).

Para el desarrollo del federalismo cultural es muy relevante el hecho histórico de que en Alemania prácticamente nunca ha habido una metrópolis central o una ciudad capital absorbente que pudiese compararse con el papel y la posición que han tenido ciudades capitales culturales como Londres para Inglaterra, París para Francia, Nueva York para los Estados Unidos o la ciudad de México. En las entidades federativas alemanas se han desarrollado a lo largo de la historia pequeños y grandes centros culturales y científicos incluso en pueblos y ciudades pequeños: pensemos nada más en los innumerables monasterios. Estas circunstancias no son nuevas y no son exclusivas del federalismo alemán de la postguerra, puesto que podemos seguir la línea en el tiempo hasta la época en la que Alemania no era un Estado unificado, sino que era un ente formado por una gran cantidad de territorios. Cada corte palaciega y cada sede episcopal tenían la ambición de elevar la residencia respectiva lo más que se pudiera, culturalmente hablando. Las ciudades y las comunas competían también con empeño en promover las ciencias y las artes. Esta especie de “diversidad distribuida” sigue siendo la característica más marcada que distingue al país. Uno puede quizá incluso afirmar que esta vida cultural descentralizada es envidiada por muchos países (Zehetmair 2002: 88). Ni siquiera la protección a los monumentos históricos está centralizada.<sup>170</sup> Instituciones de gran peso nacional, como la Biblioteca Alemana (*Deutsche Bibliothek*), con sedes en Frankfurt / Meno, Leipzig y Berlín; el Archivo Federal (*Bundesarchiv*), con sede en Koblenz; orquestas de todo

<sup>170</sup> El tema de la protección a los monumentos es tratado ampliamente por Jörg Haspel en su contribución “Entflechten oder Vernetzen? Zum Denkmalengagement der öffentlichen Hände in Deutschland” (“¿Desconcentrar o interconectar? Acerca del compromiso gubernamental en la protección a los monumentos en Alemania”), en Rübke y Wagner (eds.) 2002: 215-225.



tipo (Colonia es la ciudad con el mayor número de orquestas barrocas en el mundo), orquestas sinfónicas de excelsa calidad en Berlín, Múnich, Bamberg, Friburgo, Leipzig, etcétera; Academias de Ciencias en Berlín, Darmstadt, Düsseldorf, Göttingen, Halle, Heidelberg, Leipzig, Mainz y Múnich; los museos más significativos en Hildesheim, Nuremberg, Berlín, Colonia, Múnich y Stuttgart, y universidades de primer nivel repartidas en todo el territorio (no existe lo que en México se denomina “máxima casa de estudios”), nos hacen ver que en Alemania, repartidos en todo el territorio nacional, existen numerosísimos centros culturales en el sentido amplio del término. Y si bien es cierto que hay diferencias de calidad y cantidad, no podemos hablar de una especie de “provincia cultural” que nos obligue a viajar muchos kilómetros para poder asistir a actividades culturales de gran calidad.<sup>171</sup>

Por lo que hemos visto, el federalismo cultural alemán acusa una estructura concebida y organizada de abajo hacia arriba, bajo la guía de la unidad en la diversidad. Alemania, como Estado cultural, sería impensable en la actualidad sin el federalismo, por lo que Hertel escribe “El federalismo es el destino alemán” (2001: 166). Es cierto que hay que emprender muchas correcciones y “composturas”, como lo veremos al final de este capítulo, pero el federalismo cultural cooperativo, según el cual cada nivel de gobierno cumple de manera autónoma tareas específicas por el bien y el interés de todos y a través del trabajo complementario con los demás, se ha mostrado en general como exitoso y eficiente (Sauberzweig 2001: 173; Heinrichs y Klein 1996: 143).

No solamente la promoción cultural gubernamental juega un papel importante en Alemania: hay que nombrar asimismo el trabajo cultural extraordinariamente diverso y amplio que realizan muchísimas instituciones económicas y sociales privadas de todo tipo y las actividades culturales orientadas al comercio, como las grabaciones musicales, la venta de libros y el comercio de

<sup>171</sup> Para profundizar: Societäts-Verlag 1996: 482 y 483; Hertel 2001: 156; Boothroyd 2002: 159, así como *www.kulturportal-deutschland.de*.

antigüedades. Este compromiso social en el campo de la cultura conforma una verdadera red en el ámbito intermedio, amplia y enriquece a la vida cultural alemana, es un complemento imprescindible de la política cultural estatal y se ha convertido, como garante que es del patrocinio cultural plural, en un elemento estructural indispensable del derecho constitucional federal alemán.

Entre los patrocinadores estatales y no estatales no existe por lo general una cooperación organizada ni tampoco mecanismos de acuerdo, si bien se puede notar un paulatino aumento de ejemplos de cooperación, a nivel comunal, estadual y federal, en actividades de fomento cultural (véase CE y EC 2002: D-6 y D-7).

Se puede constatar que la estructura del sistema alemán de política cultural se sustenta en tres columnas: en primer lugar hay que mencionar las actividades culturales de la economía privada; en segundo lugar están los ámbitos federal, estadual y comunal, a cargo de las instalaciones y medidas públicas, y en tercer lugar está el espacio de las organizaciones intermedias de utilidad pública, sin fines de lucro, tales como fundaciones, asociaciones, etcétera. Para la economía que gira en torno a las actividades culturales no hay en realidad regulaciones legales especiales ni medidas de fomento estatal que se distingan de las de los otros sectores, a excepción de algunas medidas favorecedoras de tipo fiscal (véase CE y EC 2003: D-16).

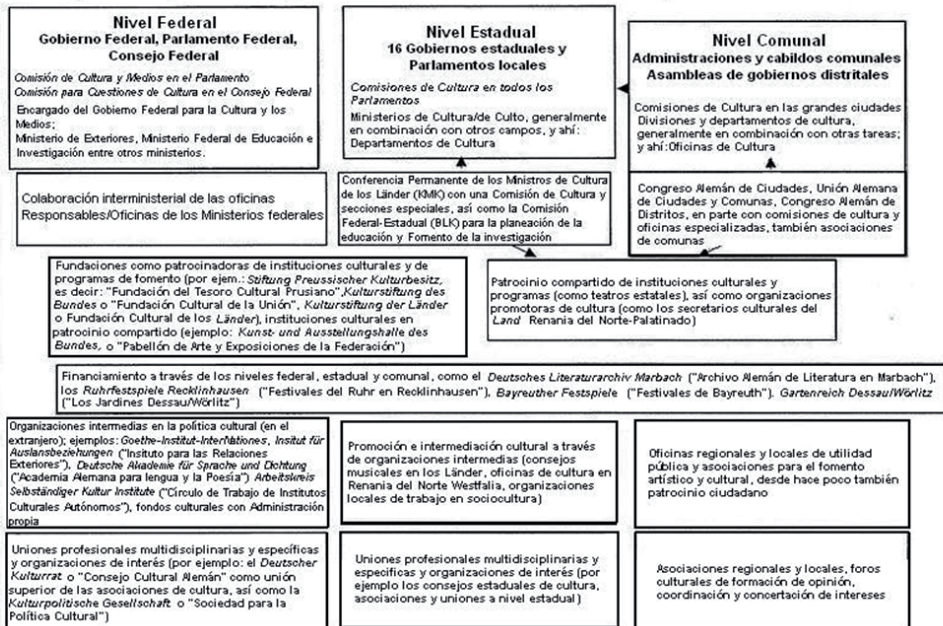
La tabla 1 ofrece un panorama amplio de la estructura organizacional de la política cultural alemana, por lo que remitimos al lector nuevamente a ella.

## Competencias y estructura organizacional de la Política Cultural en la República Federal Alemana

Niveles de la Política Cultural (estructuras y competencias)<sup>1</sup>

Gremios, instituciones y procedimientos de la "autocoordinación"

Instituciones y arreglos de cooperación

Organizaciones intermedias<sup>2</sup> de la promoción y de la asesoría cultural. Organizaciones autónomas de los artistas y de la escena cultural.

<sup>1</sup> Según la LF, las comunales son parte de los Länder, gozan además del derecho, asegurado por dicha ley (Art. 28, párrafo 2LF), de responsabilizarse por regular los asuntos locales, lo que incluye por lo tanto la toma de decisiones respecto a los temas culturales de manera voluntaria y autónoma.

<sup>2</sup> El concepto "intermedio" posee aquí un significado muy amplio, dado que el espectro de las instituciones privadas responsables de organizaciones culturales públicas, de la realización de programas culturales o de la distribución de recursos es muy heterogéneo; la distancia de estas instituciones con respecto al Estado es así mismo muy variada.

*México.* Por lo que toca a la estructura del sistema mexicano de política cultural, diremos que el INBA y el INAH estuvieron subordinados hasta 1988 a la Subsecretaría de Cultura de la SEP. En diciembre de ese año se creó, por decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari, el Conaculta. Este Consejo sustituyó a la Subsecretaría y funge desde entonces como el organismo cultural más grande del país, pues fue concebido como el gran coordinador de la política cultural estatal. En 1993 fue creado el “Sistema Nacional de Creadores de Arte” para apoyar y fomentar la literatura, las artes plásticas, la coreografía, las artes teatrales, la composición musical, la arquitectura y la dirección escénica.

Desde el momento de su creación, el Conaculta se convirtió en el promotor y coordinador cultural más importante del gobierno federal, debido a que está provisto de las más amplias competencias y funciones para su actividad. El objetivo que el gobierno federal perseguía, con la creación del Consejo, era lograr la unidad y la cohesión en la política cultural federal. Su función consiste en dirigir la política cultural nacional, coordinar a los organismos federales activos en la promoción cultural y fomentar la cultura (véase “Iniciativa”: Preámbulo).

Según el decreto fundacional, el Conaculta posee, entre otras, las facultades siguientes:<sup>172</sup>

1. La promoción cultural y artística.
2. La coordinación de las medidas promotoras de las autoridades estatales.
3. La organización de la formación artística, de las bibliotecas públicas, museos, exposiciones y demás actividades artísticas.
4. Establecer “criterios culturales” (*sic*) para la industria cinematográfica, la radiodifusión y la televisión, así como para la industria editorial.

<sup>172</sup> Véase [www.sic.conaculta.gob.mx/docs\\_leyes](http://www.sic.conaculta.gob.mx/docs_leyes) (consulta: 30 de marzo de 2009); véase también Mabire 2003: 58.

5. La promoción de relaciones culturales y artísticas con otros países del mundo, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
6. Planear, organizar y coordinar las actividades necesarias en relación con las culturas indígenas y sus lenguas, así como con el fomento de las artes y tradiciones populares.

Actualmente, el Conaculta coordina o comprende los órganos siguientes:<sup>173</sup>

1. Biblioteca de México “José Vasconcelos”.
2. Canal 22 (Televisión).
3. Centro Cultural Helénico.
4. Centro de Capacitación Cinematográfica.
5. Centro de la Imagen.
6. Centro Nacional de las Artes.
7. Centro Nacional para la Preservación del Patrimonio Ferrocarrilero.
8. Cineteca Nacional.
9. Coordinación Nacional de Proyectos Históricos.
10. Coordinación de Patrimonio Cultural y Turismo.
11. Dirección General de Asuntos Internacionales.
12. Dirección General de Bibliotecas.
13. Dirección General de Comunicación Social.
14. Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
15. Dirección General de Publicaciones.
16. Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.
17. Dirección General de Vinculación Cultural.
18. Educal Libros y Arte Conaculta.<sup>174</sup>
19. Estudios Churubusco Azteca.
20. Festival Internacional Cervantino.

<sup>173</sup> Según información enviada directamente al autor por la Dirección General de Comunicación Social del Conaculta: [comsoc@correo.conaculta.gob.mx](mailto:comsoc@correo.conaculta.gob.mx) (en mayo de 2009).

<sup>174</sup> Según información telefónica de Educal, este organismo se dedica al envío de libros, discos compactos, revistas, etcétera.

21. Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.
22. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
23. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
24. Instituto Mexicano de Cinematografía.
25. Programa Cultural Tierra Adentro.<sup>175</sup>
26. Radio Educación.
27. Sistema Nacional de Fomento Musical.

Una estructura de estas dimensiones, verdaderamente enormes, corresponde al tamaño de las tareas, que abarcan desde la protección de sitios arqueológicos hasta la organización y montaje de obras de teatro infantil, así como la edición de libros.

En vista de estas actividades tan ambiciosas que tiene que emprender el Conaculta, uno se podría preguntar qué es entonces lo que desagrada a los críticos. Por un lado está la duplicación de actividades con otros organismos, y por el otro, la omnipresente centralización de decisiones, recursos, actividades y competencias, en contra de lo cual se argumenta, no siempre sin razón, que muchas entidades federativas no desarrollan a plenitud sus facultades legales en materia de política cultural. Otras voces critican, a su vez, los criterios de selección para la asignación de becas a artistas y escritores, lo cual ocurre frecuentemente cuando uno mismo no resultó seleccionado, según los que defienden el procedimiento cuestionado. Otras veces se critica al Consejo porque sus actividades no representan alternativas viables ni adecuadas frente a las televisoras privadas, mientras que hay quienes critican que el Consejo presuntamente dirija sus actividades de manera preponderante siguiendo las necesidades culturales de la clase media. En contra de esta última postura se señala que es mejor atender a este segmento social que ignorarlo (Mabire 2003: 76 y 77). En lo personal, lo que no veo en el trabajo del Consejo es la guía del principio de subsidiariedad, sino que desde ahí se pretende señalar las directrices de la política cultural a

<sup>175</sup> Dedicado a la emisión de programas radiofónicos, publicación de libros y revistas, y a la organización de concursos literarios.

nivel nacional; y, si bien cada vez se toman más en cuenta las necesidades y particularidades de las entidades federativas, esto no basta para poder hablar de una política de corte federal. A esto volveremos en el capítulo final.

En un principio, el Conaculta fue organizado por Víctor Flores Olea. La idea de la distribución de recursos económicos atendiendo a reglas bien señaladas y claras en forma de becas y apoyos es de Octavio Paz. El Consejo se ha convertido en un organismo muy grande, con una burocracia especializada y a cargo de una amplia y considerable red de museos, bibliotecas, teatros, sitios arqueológicos, archivos de todo tipo, librerías, etcétera (véase Berman y Jiménez 2006: 105).

El Conaculta organiza sus actividades en la diversidad institucional con ayuda de los llamados “programas sustantivos” (véase Ochoa 2001: 38 y 39), que son:

1. Patrimonio Cultural.
2. Cultura en Medios Audiovisuales.
3. Educación e Investigación Artísticas.
4. Difusión de la Cultura.
5. Fomento al Libro y a la Lectura.
6. Estímulo a la Creación Artística.
7. Culturas Populares.
8. Descentralización de Bienes y Servicios Culturales.
9. Cooperación Cultural Internacional.
10. Desarrollo Cultural Infantil.
11. Animación Cultural.

Teóricamente, tanto los estados como los municipios disponen, en el marco de la política cultural, de libertad de configuración respecto a las dimensiones y a la fijación de puntos de interés, metas y prioridades. En los hechos, estas capacidades dependen con harta frecuencia del grado de interés que el gobierno respectivo, léase el gobernador o el presidente municipal, tenga y, por lo tanto cuánto dinero se destine a ello de acuerdo a la fuerza económica respectiva y con la colaboración del congreso local.

Si observamos la estructura de la política exterior mexicana, destaca inmediatamente que, a diferencia de la alemana, se caracteriza por la existencia de un enorme aparato administrativo federal del cual emanan las principales directrices de la política cultural, de una manera similar a la existencia de una gigantesca metrópoli desde la cual en gran medida se gobierna el país.

Pero la ciudad de México se salió de control, en cuanto a su crecimiento y “sobrepeso”, recién en el siglo XX, de la mano de la creciente centralización del país, por lo que, si comparamos la vida cultural de México en el siglo XIX con la del XX, se observa que en aquel entonces había una mayor cantidad de centros culturales, con imprentas de importancia en las principales ciudades, academias de arte y tiendas para satisfacer las necesidades de artistas y músicos profesionales y aficionados, tropas de zarzuela y de ópera en gira por todo el país y una intensa actividad teatral. Actualmente, por el contrario, casi todo está concentrado en la ciudad de México, con honrosísimas excepciones: casas editoriales, archivos, autoridades culturales, orquestas, los museos más modernos, bibliotecas, autoridades de protección a monumentos, investigación científica y tecnológica, instituciones de educación superior, etcétera.

La organización de la estructura de la política cultural en México es por lo tanto de arriba hacia abajo, en evidente contraste con la estructura alemana. Las tareas de los ámbitos de gobierno no están siempre claramente delimitadas y las relaciones entre éstos y las autoridades culturales no son por lo mismo sencillas, debido a la existencia de duplicidades y traslapes.

Respecto a los acuerdos y a la colaboración entre los actores de política cultural tanto estatales como no estatales, existen en muchos casos muy buenos contactos, pero carezco de los elementos para poder establecer si esta situación es la regla o la excepción.

Más clara es la situación del fomento cultural en algunas universidades estatales, muchas de las cuales realizan trabajos culturales de cierto significado que abarcan desde la radiodifusión



sión hasta el mantenimiento de orquestas sinfónicas; desde museos hasta escuelas de música para niños. Desde exposiciones hasta grandes festivales. En muchas entidades y ciudades, estas actividades culturales universitarias ya son parte de la vida cotidiana de ciertos grupos de la población, como en Xalapa. El problema que veo, a partir de mi experiencia personal en muchas de dichas universidades, es que la calidad de las actividades y de la organización es generalmente lamentable. Pocas son las estaciones radiofónicas universitarias con programas culturales de altura, a veces parece que quieren ser competencia de las radiodifusoras comerciales, que tienen más experiencia cuando se trata de ofrecer banalidades. Los conciertos y otras actividades se dirigen a un reducido número de personas, en algo que Berman y Jiménez han llamado “endogamia cultural”, además de que, ya a su edad, a los estudiantes universitarios no les interesa mucho incursionar en otras actividades artísticas o culturales diferentes a las que han visto desde niños, como lo he visto y vivido lamentablemente en Xalapa, Guadalajara, Puebla o Morelia.<sup>176</sup>

Berman y Jiménez (2006: 31) identifican tres sectores en la cultura en México:<sup>177</sup> el primero es el de la “cultura masiva”, en manos de empresarios privados y que alcanza prácticamente a toda la población por medio de la radio y televisión privadas, las grabaciones de música popular y el cine de Hollywood. El segundo sector es el de las “artes subsidiadas”, en las que trabajan artistas individuales en plena libertad, y cuya obra es difundida, en una menor parte, por el Estado y, en una mayor parte, por un tercer sector que, si bien es el más reducido, es el más complejo: el sector de los híbridos. Se trata de las actividades de los artistas independientes, encargadas y financiadas por productores privados o por una mezcla de dineros privados, subsidios

<sup>176</sup> Aunque no estoy generalizando, es claro que los primeros contactos con ciertas actividades culturales y artísticas tienen que darse desde la niñez, pues ya en la adolescencia o en la edad adulta el proceso es mucho más complicado.

<sup>177</sup> No debemos confundir estos tres sectores de Berman y Jiménez con los tres sectores de la política cultural que hemos explicado en la nota 167.

y donaciones; aunque no llegan a muchas personas, necesitan, para sobrevivir, llegar a un número mínimo, suficiente para seguir adelante.<sup>178</sup>

Según cálculos de Ernesto Piedras, los productores mexicanos en el ámbito de la cultura generan un 6.7% del Producto Interno Bruto del país. De esto, el 5.5% corresponde a la cultura “masiva”, es decir, no precisamente la de mejor calidad, pero es exportada y tiene el primer lugar en América Latina. Estas cifras no son irrelevantes, máxime si pensamos que el Estado mexicano no invierte ni el 1% del PIB en la promoción cultural. Las industrias mexicanas en este ámbito son más productivas que las de Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador, y casi tan productivas como las españolas (cit. por Berman y Jiménez 2006: 35 y 159).

Es importante señalar que la infraestructura del sector cultural en México, la más grande del subcontinente latinoamericano, está casi toda en manos del Estado: 32% pertenece a los municipios, 27% a la economía privada, 25% a los estados, 11% al ámbito federal y únicamente 2% es independiente (según el INEGI, cit. por *ibidem*: 204). Esto deja en claro la importancia del aparato estatal y las carencias de la autogestión. Esta infraestructura cultural tiene una distribución geográfica muy heterogénea y no se encuentra solamente bajo la vigilancia del gobierno federal. También las entidades federativas y los municipios participan activamente, pues los gobiernos locales muchos se han vuelto actores cada vez de más peso en la política e infraestructura culturales.

Es de suponerse que la descentralización en el ámbito cultural se ha convertido ya en una tendencia irreversible, al menos a mediano plazo. No obstante, debe ser fortalecida, dado el centralismo que sigue predominando en muchas áreas de la política cultural, como lo demuestra la concentración de actividades y medios en la ciudad de México y las graves asimetrías en materia

<sup>178</sup> Berman y Jiménez dan algunos ejemplos de estas empresas híbridas (2006: 57ss. y 200), como la Corporación Interamericana de Entretenimiento (CIE), entre muchas otras.

de infraestructura cultural que se observan entre los estados y municipios. Si bien esto se debe en parte al problema que representa la carencia de suficientes medios y de personal calificado, sigue sin resolverse la cuestión fundamental de la falta de ideas y proyectos a largo plazo. La participación de la población, hasta ahora pasiva, en la toma de decisiones acerca de la distribución de recursos y de tareas, así como en lo que toca a la colaboración en las actividades culturales, es de esencial importancia para la promoción y la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible en México: “Sólo el país completo puede hacerse cargo del patrimonio completo” (Ochoa 2001: 74).

Con la finalidad de facilitar la comparación de las estructuras de la política cultural de nuestros dos países, he diseñado la tabla 2 siguiendo el patrón de la tabla 1, lo que además nos permite tener un panorama de la estructura mexicana. Remito al amable lector a ella.

Tabla 2

## Competencias y estructura organizacional de la Política Cultural en la República Mexicana

Niveles de la Política Cultural (estructuras y competencias)	<p align="center"><b>Nivel Federal</b> Gobierno Federal, Congreso de la Unión</p> <p><i>Comisión de Cultura en la Cámara de Diputados</i> <i>Comisión de Cultura y Educación en el Senado</i> Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Marina, entre otras, Instituto Nacional de Bellas Artes, etc.</p>	<p align="center"><b>Nivel Estatal</b> 32 Gobiernos estatales y Congresos locales</p> <p><i>Comisiones de Cultura en todos los congresos</i> Secretarías de cultura, también con otra denominación y en ocasiones en combinación con otros campos, casi siempre educación</p>	<p align="center"><b>Nivel Municipal</b></p> <p>Administraciones municipales y cabildos Comisiones de cultura en las grandes ciudades, Secretarías de cultura, a veces con otro nombre</p>
Gremios, instituciones y procedimientos de la coordinación autónoma	Cooperación y coordinación del "Subsector Cultura" bajo el CONACULTA	Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) con su Comisión de Cultura	Ejemplos: Asociación de Municipios de México, sin trabajo especializado en cultura; Federación Nacional de Municipios de México, que ofrece un servicio "Centro Histórico y Patrimonio Cultural"
Trabajo conjunto	"Reunión Nacional de Cultura", trabajo conjunto de los ámbitos federal y estatal (ejemplo: planes educativos, capacitación de promotores culturales)		Trabajo conjunto de los ámbitos estatal y municipal, como el apoyo para la formación de bandas de música, construcción de instalaciones deportivas, etc.
	Financiamiento o apoyo a través de los ámbitos federal, estatal y municipal, como por ejemplo: Festival Internacional Cervantino, Instrumenta Oaxaca, Festival Internacional de Música de Morelia, numerosas actividades culturales en sentido amplio. Intervención de Instituciones privadas y de particulares en el cofinanciamiento		
Organizaciones intermedias del fomento y de la intermediación cultural. Organizaciones autónomas de los artistas y de la escena cultural	Organizaciones intermedias en la política cultural (ejem.: Academia Mexicana de la Lengua), fondos culturales privados y fundaciones (como "Fomento Cultural Banamex"); UNAM	Todas las universidades estatales y algunas de las privadas (Universidad Veracruzana, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla), fondos y fundaciones culturales (Fundación Amparo), Escuelas superiores públicas y privadas en el campo del arte y de la cultura	Oficinas regionales y locales de utilidad pública, Asociaciones de fomento cultural y artístico ("Oaxaca, Música y Cultura, A.C."); empresas grandes y medianas también activas a nivel nacional (Bimbo, Volkswagen)
	Uniones profesionales multidisciplinarias y especializadas (ejemplo: "Asociación de Autores y Compositores de México")		

## VI. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA CULTURAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

### 1. *La Conferencia de los Ministros de Cultura (Alemania)*<sup>179</sup>

La “Conferencia Permanente de Ministros de Culto”, llamada también “Conferencia de los Ministros de Cultura” (*Ständige Konferenz der Kultusminister* y *Kulturministerkonferenz*, respectivamente), es quizá el ejemplo más conocido del entretreído institucional y del sistema de decisiones conjuntas en el federalismo cooperativo alemán. En todo caso, es mencionada más frecuentemente que cualquier otro gremio comparable. Su origen se remonta a 1948, esto es, antes incluso del nacimiento de la República Federal Alemana, y surgió a partir del Consejo de Educación de las Zonas de Ocupación (*Zonen-Erziehungsrat*) y de la sección “Política Cultural” (*Kulturpolitik*) del Consejo de los *Länder* (*Länderrat*); desde un principio fue concebida como un órgano permanente con la tarea de coordinar la política educativa de los *Länder*. Se trata por lo tanto de un asunto de gran importancia, pues hay que recordar que, a diferencia de México y en concordancia con la mayoría de los países federales, en Alemania las entidades federativas son autónomas en el manejo de la política educativa en todos sus niveles (básica, media y superior). Y es que los ciudadanos alemanes requieren planes de estudio comparables, no muy diferentes entre sí, con títulos equivalentes y reconocidos por igual por todos los *Länder* (Sturm 2001: 39).

Las tareas primordiales de la CMC se encuentran sustentadas en tres grandes columnas: escuelas, educación y formación; instituciones de educación superior e investigación; y arte y cultura (Klein 2005: 146). La CMC se ha consolidado como una protagonista de primer nivel en el Estado federal, debido a la amplitud de los efectos de sus labores en las áreas de la educación

<sup>179</sup> La siguiente exposición se basa fundamentalmente en Laufer y Münch 1998: 258-260. Ischreyt (1964: 309 y 310) es una excelente fuente acerca de los orígenes de la CMC.

y de la cultura, así como por sus fuertes nexos institucionales. Es cierto que requiere reformas urgentes para asegurar su futuro, adecuarla a las condiciones cambiantes del contexto y para hacer a su estructura más funcional, de lo cual hablaremos más adelante (sobre ello: Gropp 2003: 10).

En vista de que no hay entre los diversos niveles de gobierno ningún órgano oficial para la coordinación de las actividades, programas y medidas político-culturales, la CMC juega un papel importantísimo, ya que posibilita el intercambio de opiniones entre sus diferentes gremios (Comisión de Cultura, Conferencia de los Directores de Oficina y el Pleno), por un lado, y la oficina del ECM, por el otro. Debido a que en las reuniones de la “Comisión de la CMC para Asuntos Europeos e Internacionales” y de la “Comisión Cinematográfica de los *Länder*” toman parte también representantes del gobierno federal, se garantizan la comunicación y la cooperación también en dichos campos (CE y EC 2002: D-7).

A diferencia de las reuniones de otros ministros, la CMC dispone de su propia infraestructura organizativa. Dicha estructura está formada por el Pleno, el Presidium y el presidente, con diversas comisiones y un secretario general. El Pleno decide sobre todos los asuntos de la CMC; los miembros que lo conforman son los ministros y senadores de cultura de los *Länder*.<sup>180</sup> Cada *Land* tiene un voto y las decisiones sólo se aprueban por unanimidad en el Pleno, si bien únicamente poseen carácter de recomendaciones frente a los gobiernos de las entidades federativas. Esta unanimidad se fundamenta en el principio de la igualdad de los *Länder* y, aunque el consenso no es siempre fácil de alcanzar, la solución aprobada adquiere a pesar de todo un peso mucho mayor, por lo que podemos decir que el consenso es la meta (véase Berggreen 1991: 171; Sturm 2001: 39). Algunas conclusiones y convenios requieren, además, que en las respectivas entidades

<sup>180</sup> Mientras las carteras de gobierno en los *Länder* están en manos de los respectivos ministros, en las ciudades-estado —que se cuentan como entidades federativas, con plenos derechos—, como Berlín o Hamburgo, están a cargo de “senadores”.

federativas el parlamento local las apruebe, para darles fuerza legal. El Pleno elige al presidente por un año según un sistema rotativo. El trabajo práctico previo para las decisiones en el Pleno es realizado por las diferentes comisiones, en las que hay representantes de todos los estados miembros.

La tarea de la CMC es la discusión de los asuntos de la política cultural que sean de importancia suprarregional y para los cuales sea necesario emprender un esfuerzo común. Todos los campos de la política cultural y de la educación escolar para todas las edades son por lo tanto objeto de discusión del pleno. Por lo general, la CMC se manifiesta rara vez acerca de temas de cultura en sentido estricto, sino acerca de política cultural y de política educativa básica y superior (Wiesand 2000: 263). Aunque la política cultural y educativa es asunto de los *Länder*, una característica esencial del federalismo cooperativo alemán es que busca garantizar un cierto grado de homogeneidad y lograr soluciones producto del consenso. Como consecuencia se hacen notar en todo el territorio nacional una unidad e una igualdad en el ámbito cultural, a diferencia de otros Estados federales. Pero precisamente en la organización de la política educativa se diferencian los *Länder* entre sí de manera tan marcada, que la población se ve confrontada en su vida cotidiana con complicaciones que, en ciertas condiciones, pueden ser muy desagradables. Estructuras escolares y educativas, planes de estudio y materiales didácticos en ocasiones de índole tan diferente significan frecuentemente para maestros, alumnos y padres de familia un serio problema si, por la situación que sea, se ven obligados a cambiar su sitio de residencia de uno a otro estado.<sup>181</sup> Recién después de la terrible sorpresa del estudio PISA de hace unos años, que evidenció profundos problemas en los resultados de las escuelas alemanas, es que la CMC se puso de nuevo en movimiento. Gropp (2003) piensa que en el sistema educativo alemán se encuentran presentes “los riesgos del federalismo”, y cita en su argumentación

<sup>181</sup> Sobre esta situación, a fondo, véase Abromeit 1992: 133 y 134; James 2002: 33, 34 y cap. 7: *passim*; Group 2003; Wolf 2003.

un estudio realizado por encargo de la CMC, a cuyos autores les parece prácticamente imposible, en vista de la diversidad de las estructuras educativas en los *Länder*, el reconocer con claridad algo que pudiera definirse precisamente como un “sistema educativo alemán”.

Un objetivo muy importante para la fundación de la CMC era la necesidad de posibilitar la movilidad de la población a través de los diversos sistemas escolares en el país y el reconocimiento a nivel nacional de los certificados escolares, lo cual fue logrado en un principio con relativo éxito. Sin embargo, muy pronto las ganas de regularlo todo le ganaron la partida a la capacidad de coordinación, por lo que la ineficiencia, las juntas interminables, el exceso de reglas y el burocratismo de la CMC se volvieron proverbiales. Es por eso que muchos críticos la calificaron mordazmente como “el mejor ejemplo de los peores aspectos del federalismo” (véase Gropp 2003). Así, desde hace unos años, la CMC ha emprendido esfuerzos reformadores que contrarresten la existencia de elementos muy diversos en los distintos sistemas escolares pero que a la vez respeten la autonomía de los *Länder* respecto a sus políticas cultural y educativa. Es necesario además dar más pasos para mejorar la calidad de la formación en escuelas y universidades, así como para consolidar la estructura de la CMC y darle más funcionalidad.

A pesar de las dificultades para llegar a consensos y compromisos y del debate en torno a la política educativa, la CMC ha brindado un gran servicio al país. Una meta importante de sus esfuerzos es el evitar desde un principio que el ámbito federal, so pretexto de que la similitud en las condiciones de vida sólo se puede garantizar bajo su dirección, trate de ampliar sus competencias a costa de las de las entidades federativas.<sup>182</sup>

<sup>182</sup> Para mayores informes acerca de la CMC recomendamos al lector interesado consultar su página electrónica, que también ofrece una versión en inglés: [www.kmk.org](http://www.kmk.org). El presidente del gremio en 2011 es el Dr. Bernd Althusmann, ministro de Educación y Cultos del Estado de Baja Sajonia (Niedersachsen).



## 2. *La Reunión Nacional de Cultura (México)*

Este gremio es un medio permanente de coordinación, de consulta de diálogo entre el Conaculta y los gobiernos de las entidades federativas en el campo de la promoción cultural (así lo afirma la *Iniciativa*). A diferencia de la CMC, que fue fundada por los estados y que es dirigida por ellos, la Reunión surgió de una iniciativa del gobierno federal. Los encuentros son incluso presididos por la o el presidente del Consejo, y es este quien convoca. Por lo tanto, ambos gremios (la CMC y la Reunión) poseen diferente carácter.

Los encargados de la política cultural de las entidades federativas son invitados por el Conaculta de una a tres veces al año a la Reunión. En estos encuentros se discute generalmente sobre proyectos culturales nacionales y sobre otros asuntos político-culturales de relevancia. Esto significa que con la Reunión se ha creado un medio de comunicación entre el Consejo y los estados. Generalmente asisten los representantes de todas o casi todas las entidades federativas del país, los integrantes de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los presidentes del INBA y del INAH, además de representantes del gobierno del estado sede, generalmente encabezados por su gobernador. El o la presidente del Conaculta es quien encabeza los trabajos. Tenemos que guardarnos, por lo mismo, de hablar de un gremio con carácter horizontal, como sí lo es la CMC, dado que en México es el órgano federal quien asume la iniciativa y la dirección.

Por otro lado, para fortalecer el proceso de federalización a favor de los estados, la Dirección General de Vinculación Cultural del Conaculta ha intentado apoyar el desarrollo cultural particularmente de las entidades más débiles, para poder así impulsar las actividades de las instituciones culturales públicas y privadas, de los creadores y patrocinadores y de la sociedad en general.

Es por eso que los programas para apoyar a las instancias municipales son tan relevantes (véase Conaculta 1999 y 2001),

buscando una descentralización de recursos. Aquí hay que señalar la existencia de fondos que, en colaboración con los estados y municipios, sirven para impulsar el fomento cultural.

## VII. EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA CULTURAL

*Alemania.* De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la promoción cultural y su financiamiento en la República Federal Alemana es en primer lugar un asunto de los ciudadanos y de sus comunidades locales. Así que cuando una tarea política exige demasiado de las fuerzas de la Comuna, interviene el *Land* correspondiente en su ayuda, ya sea como patrocinador o como copatrocinador. Por eso las comunas son responsables de la mayor parte del financiamiento público cultural, seguidas de las entidades federativas. Debido a sus competencias más limitadas en el campo político-cultural, el ámbito cultural asume menos responsabilidades financieras. Empero, estas han venido aumentando paulatinamente en los últimos años, como ya lo hemos visto. De hecho, el ámbito federal es el único de los tres ámbitos de gobierno que ha podido mantenerse últimamente a salvo de la tendencia a la baja en los gastos en materia de cultura que han caracterizado a los otros dos órdenes. Las razones para ello hay que buscarlas en la ampliación del financiamiento especial para la fundación *Stiftung Preussischer Kulturbesitz*, para numerosas instalaciones culturales en Berlín, así como para inversiones en los *Länder* orientales, que siguen necesitando mucho apoyo subsidiario. A ello hay que agregar su participación en el sistema de ayuda social para artistas, que será incluido en el presupuesto federal con unos 85 millones de euros anuales (Söndermann 2003: 389).

Entre tanto, cada vez más instituciones, actividades y proyectos culturales en Alemania son financiados por medio de recursos privados. No debe sorprender, por eso, que los gastos del sector privado para apoyar las actividades e instalaciones públicas se calculen en unos 500 millones de euros (CE y EC 2002:

D-23; véase Wiesand 2000: 266). Desde hace algunos años se han emprendido algunos intentos para lograr una nueva distribución de competencias a través de modelos innovadores de responsabilidad en el patrocinio, en parte con éxito. Las fundaciones, uniones y asociaciones son para esto actores importantes.<sup>183</sup>

Sin embargo, es ciertamente muy difícil encontrar cifras precisas en el sector cultural. El concepto de cultura puede ser comprendido por los diferentes ámbitos de gobierno y por quienes toman decisiones de manera más o menos amplia o estricta, y es de fecha muy reciente la unificación de todos en torno a una definición común de cultura, como lo festejó justamente la Oficina Federal de Estadística (*Statistisches Bundesamt*, cit. por Klein 2005: 95). Es por eso que no es difícil encontrar que unas comunas consideren los egresos para el mantenimiento del parque zoológico como parte de las tareas de cultura, mientras que otras no lo consideran así, digamos a guisa de ejemplo. Otro caso es el de la ya citada *Stiftung Preussischer Kulturbesitz*, pues hay quienes la consideran como una institución cultural, mientras que otros le llaman “institución cercana a la cultura” (Söndermann 2003: 385). Estas son algunas de las dificultades con las que se encuentra el investigador al realizar trabajos estadísticos. Debemos pensar que ni siquiera en la CMC ha sido posible a sus integrantes ponerse de acuerdo en torno a la definición de ciertos términos especializados, y mucho menos para la realización de una estadística cultural unificada.<sup>184</sup> Puesto que el sector “cultura” es sumamente amplio, con delimitaciones nada fáciles de definir, bajo ciertas circunstancias pueden variar los datos de gastos incluso en rangos de varios miles de millones de euros: la CMC, el ECM, la

<sup>183</sup> Acerca de esto, remitimos al lector a CE y EC 2009, capítulo 7 (p. 44ss.). Klein (2005: 155-160), a su vez, discute ampliamente la necesidad y la orientación de nuevas reformas sobre todo en la administración cultural de las comunas y acerca de nuevos modelos de responsabilidad, con el fin de superar las tradicionales limitaciones de la administración pública.

<sup>184</sup> Véase Gropp 2003; CR / EC 2002: D-23; Röbbke y Wagner 2002a: 27; Klein 2005: 90-97.

Estadística Comunal Alemana (*Deutsche Gemeindestatistik*), la Oficina Federal de Estadística (*Statistisches Bundesamt*), las estadísticas culturales de la UE y la UNESCO consideran delimitaciones del sector que pueden ser en parte sumamente diferentes entre sí. Las desviaciones de los datos de la política cultural se pueden explicar, por estas razones, a partir de la existencia de fuentes de datos distintas y a los respectivos métodos de levantamiento de datos y de delimitación de actividades culturales. El federalismo cultural cooperativo o “concertante” se distingue, entre otros elementos, por la autonomía de los tres ámbitos de gobierno, por lo que cada uno de los tres puede fijar con independencia de los otros sus metas y prioridades en materia de política cultural. Ante la inexistencia de un concepto de cultura vinculante por mandato de ley, no se puede encontrar en Alemania información transparente y confiable acerca del financiamiento, de la administración y del presupuesto cultural de estados y comunas, ni sobre sus estadísticas en este sector, si bien la información es más fácilmente asequible que en otros países, como lo demuestran los trabajos del mismo Söndermann y los datos que en seguida anotaremos. De todas formas, la instauración de una sección especializada en estadísticas del sector cultural hace unos años es una excelente noticia (Söndermann 2003: 402-405).

En los años setenta y ochenta del siglo XX, los gastos del sector público en materia cultural aumentaron de manera explosiva, de manera desproporcionada en comparación con otros campos de la política. En los años noventa siguieron creciendo, si bien ya únicamente de manera nominal, pues en realidad comenzaron a bajar, lo cual explicaremos a continuación.

Tomando en cuenta, como hemos explicado, las dificultades que se presentan a la hora de realizar estadísticas en el sector cultural, sobre todo debido a las diferentes percepciones, enfoques y límites del término “cultura”, podremos entender que los datos llegan a diferir considerablemente. En Alemania existen dos grandes conjuntos de datos estadísticos en este renglón (estos datos según CE y EC 2009: D-40-41):

1. Los trabajos dirigidos año con año por Michael Söndermann (*Zur Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland*, esto es: “Acerca de la situación del financiamiento público de la cultura en Alemania”), que han aparecido en el “Anuario de Política Cultural” 2000, 2002/2003, 2006 y 2008 (*Jahrbuch für Kulturpolitik*).
2. El segundo conjunto de datos es el que presenta el *Kulturfinanzbericht* (“Informe financiero cultural”) en 2003, 2006 y 2008, publicados por el *Statistisches Bundesamt Deutschland* (“Oficina Federal Alemana de Estadística”), y las respectivas oficinas de los estados federados.

Siguiendo a Söndermann, los gastos públicos en política cultural se incrementaron un 7.3% entre 1995 y 2003, de 7 650 millones de euros a 8 mil 310 millones, lo que arroja un crecimiento en el gasto *per capita* de 95 a 99 euros. Sin embargo, debido a que el aumento inflacionario en el mismo periodo fue del orden del 8%, el gasto se mantuvo casi igual realmente. Según datos provisionales, el desarrollo negativo en el gasto público en materia cultural se ha detenido en 2006/2007, por lo cual el gasto ha comenzado a aumentar tanto en términos nominales como reales. Falta ver qué sucedió en el año de la crisis, en el 2009, pues los datos aún no están disponibles. De acuerdo con esta fuente, los gastos generales en materia cultural en Alemania pasaron de 8 mil 560 millones de euros en el 2000 a 8 mil millones en el 2004, cayendo abruptamente hacia el 2007, año en el que comenzaron de nuevo a repuntar, según estimaciones, hasta alcanzar unos 8 mil 320 millones, lo que arroja un gasto por persona de 101 euros.

Los datos reportados por la otra fuente, el *Kulturfinanzbericht 2003, 2006 y 2008*, registran un incremento en los gastos públicos entre 1995 y 2007 de 7.47 billones de euros a 8.14 billones, respectivamente, pasando, en el mismo periodo, de 91.1 a 99.1 euros *per capita*.

Según, entonces, nuestra primera fuente, en este caso del 2008, tenemos que las comunas en Alemania gastaron en el 2007 (último de los años de los cuales se ha procesado información)

un total de 3 660 millones de euros en cultura, esto es, el 44% del total del país. Los *Länder*, a su vez, erogaron 3 440 millones, el 41.3%; el ámbito federal gastó, por último, 1 220 millones, o sea, el 14.7%. El total nos arroja una suma de aproximadamente 8 329 millones de euros.

Si seguimos a nuestra segunda fuente, en este caso el informe del mismo año (2008), las cifras no son muy diferentes: las comunas y los *Länder* juntos gastaron en el 2007 en conjunto 6 980 millones de euros en política cultural (87.28% del total), y la Federación destinó a dicho rubro 1 010 millones (12.72%). Esto da como total 7 990 millones de euros, aproximadamente.<sup>185</sup>

Wiesand (2000: 265-266) hace la distinción entre las siguientes formas principales de la promoción cultural en Alemania (se trata de un orden aproximado según el significado financiero):

1. *Instituciones públicas*, como teatro, museos y bibliotecas;
2. *Promoción cultural indirecta* a través de la creación de condiciones jurídicas y sociales adecuadas, por ejemplo reducción en las tarifas de entrada u ofertas para determinados grupos sociales;
3. *Apoyos económicos directos* en el sector de cultura y medios, como en la producción y promoción de películas, y
4. *Fomento de actividades culturales "libres"*, como el otorgamiento de premios o becas para artistas y autores o por medio del apoyo a empresarios privados y a asociaciones en el sector cultura.

Un comentario aparte merece la situación de las comunas alemanas del este, es decir, aquellas que forman parte de los *Länder* que surgieron de la extinta República Democrática Alemana.<sup>186</sup> Su difícil situación económica se refleja evidentemente en su tra-

<sup>185</sup> Desafortunadamente no dispongo de cifras que reflejen la realidad mexicana y que pudiesen facilitar una comparación con Alemania, además de que ignoro si alguien ha emprendido la titánica labor de reunir las y analizarlas sistemáticamente, dividiéndolas por ámbitos municipal, estadual y federal.

<sup>186</sup> Estos estados, llamados en Alemania "nuevos" *Länder* son: Berlín, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt y Thüringen.

bajo cultural, puesto que no están en condiciones de realizarlo partiendo exclusivamente de sus ingresos fiscales. Es por ello que su aportación al financiamiento de actividades culturales es dramáticamente reducida, equivalente a menos de una cuarta parte de sus contrapartes occidentales. Esto nos indica que los dos grandes patrocinadores de la cultura en Alemania son las comunas y las entidades federativas occidentales. Las comunas y los *Länder* orientales, por el contrario, no podrán previsiblemente revertir esta tendencia negativa, mientras que el ámbito federal seguramente continuará incrementando su participación (*cf.* Söndermann 2003: 392 y 393).

*México.* Para el 2010, el presupuesto destinado al Conaculta está cifrado en un monto de 4 958 700 000 pesos, mientras que el del INBA es de \$2 606 100 000 y del INAH de \$2 954 000 000.<sup>187</sup> El presupuesto destinado a la SEP es de \$211 186 159 110, en tanto que el gasto neto total federal es de \$3 176 332 000 000.<sup>188</sup> Las cifras anteriores nos indican que el presupuesto de las tres dependencias federales juntas (Conaculta, INBA e INAH), arroja \$10 518 800 000 que equivale a un 0.33% del gasto total.

Al comparar el presupuesto total destinado al sector cultural de los gobiernos federales de México y de Alemania, nos damos cuenta de que el monto destinado al sector cultural federal en México equivale aproximadamente a un 7.3% del gasto total cultural en Alemania, si consideramos a este en alrededor de 8 mil millones de euros y un tipo de cambio de \$17.20 por euro. No olvidemos, sin embargo, que, al contrario del país europeo, las erogaciones en materia cultural del gobierno federal mexicano significan la mayor parte del financiamiento cultural público.

<sup>187</sup> Según declaraciones de la diputada federal Kenia López Rabadán (PAN), presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en entrevista aparecida en *Excélsior*, miércoles 18 de noviembre de 2009, según nota de Luis Carlos Sánchez. La diputada insistió en que con dicho presupuesto se revirtió el recorte al subsector cultura que planeaba realizar el gobierno federal.

<sup>188</sup> Según [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2010.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2010.pdf) (consulta: 21 de enero de 2010).

Puesto que no cuento con cifras confiables de los gastos totales y por ámbito de gobierno en esta materia por parte de los 32 estados y de los 2 427 municipios, me es imposible emprender una comparación presupuestal precisa con Alemania.

Un ejemplo interesante de cómo sí es posible el poner en práctica ideas innovadoras es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que abrió hace años la posibilidad de que algunos artistas paguen sus impuestos entregando para ello obras de arte de producción propia. Según la experiencia de mi hermana, quien es arqueóloga y escultora, el sistema al parecer funciona muy bien, pues el jurado a quien se someten las obras es muy calificado, además de que la Secretaría de Hacienda organiza exposiciones itinerantes de las obras en todo el territorio nacional.

Las subvenciones directas no son siempre decisivas para solucionar problemas de fondo. Es mucho más importante el marco en el que tienen lugar las actividades culturales y cómo son las condiciones impositivas. El ejemplo de la industria filmica nacional es ilustrativo, pues en general dispone de suficientes subvenciones. No obstante, no son los productores de las películas quienes salen ganando de esta situación, sino sobre todo los distribuidores y los dueños de las salas de exhibición, pues resulta que los distribuidores se llevan el 28% de la taquilla y los exhibidores el 60%, restando solamente un exiguo 12% para el productor, quien es además el que asume los mayores riesgos. Curiosamente, en Estados Unidos la situación es exactamente a la inversa: el productor se lleva el 60% (véase a fondo Berman y Jiménez 2006: 64-67).

Actualmente hay en México, tomando en cuenta el número de habitantes, más artistas que nunca antes en la historia, y esta situación es en parte debido a las subvenciones. Por supuesto que también hay quienes no requieren de ellas y quienes nunca las reciben. Estas subvenciones fluyen a través de dos programas de apoyo: por un lado están las becas, y por otro el dinero para la producción de actividades artísticas. Aquí interviene una estructura estatal gigantesca: escuelas de arte, museos, casas



de cultura, teatros, laboratorios de cine, imprentas, la red de bibliotecas, la de librerías, hemerotecas, entre muchas instituciones más. En suma, como dicen Berman y Jiménez empleando un término coloquial pero que, al menos para definir esta situación, parece insustituible: se trata de un “*aparatoté*”. La más evidente limitación en la eficiencia de este modelo es que solamente unos pocos le sacan provecho: esto es, el arte y la cultura tienen poca influencia en la vida cotidiana de la población (*ibidem*: 40 y 41).

Hay una enorme cantidad de becas y muchos tipos de ellas. México es uno de los países en los que mejor les va a los jóvenes artistas, según Berman, pues a la buena instrucción que se puede obtener en general en las escuelas superiores de arte (situadas en Xalapa, ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, particularmente) se agrega después la relativa facilidad para obtener becas y apoyos. No olvidemos que, además, en México reina una completa libertad en la creación artística, sin importar que, a diferencia de Alemania, dicha libertad no esté estipulada expresamente en la CP. El problema es que no hay público suficiente. Es por eso que se presenta una situación en la escena artística nacional que Blanca González Rosas ha definido como “un autoconsumo comunitario de carácter endogámico” (véase *ibidem*: 42, la cita en: 43; Ochoa 2001: 49ss.).

### VIII. EL ESTADO ACTUAL DE LA DISCUSIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA POLÍTICA CULTURAL EN AMBOS ESTADOS

*La cultura en Alemania corresponde  
al supuesto evidente de nuestro país:  
diverso, a veces contradictorio,  
sin directrices únicas para toda la nación  
y enraizado en las regiones.*

Wolfram HERTEL<sup>189</sup>

<sup>189</sup> Hertel 2001: 166.

*Alemania.* La discusión acerca de las dificultades actuales de la política cultural alemana, sobre todo en relación con su financiamiento, ha sido emprendida en ocasiones con gran apasionamiento. El nombramiento de un ECM y la creación de una Fundación Cultural Federal (*Kulturstiftung des Bundes*) dio un nuevo impulso a la discusión sobre una necesaria desconcentración, simplificación y sistematización de las tareas culturales de los ámbitos federal y estadual y destrabar el sistema de decisiones conjuntas. Este debate está en relación con la búsqueda que se emprendió hace años por una reforma del federalismo, que ya hemos explicado en nuestro capítulo tercero. No olvidemos que dichos intentos llegaron a fracasar debido precisamente a la política educativa (en Alemania, considerada como parte de la política cultural y por tanto como un elemento esencial de la autonomía de los estados). También en la política cultural se han diluido competencias, se ha fomentado el egoísmo y se han favorecido las tendencias centralizadoras debido a lo que Ruth Wagner ha llamado “el federalismo real” (véase Wagner 2002: 105).

Además del debate intenso acerca de la distribución de tareas político-culturales, la situación actual de la política cultural está caracterizada por una extremadamente difícil situación financiera. Si bien Schmidt (2005) considera que la fase de los enérgicos recortes presupuestales ya ha quedado atrás, esto no significa de ninguna manera que las reformas en torno al financiamiento del ámbito cultural, tan necesarias, ya hayan sido exitosamente aprobadas y estén vigentes. Las partidas presupuestales para adquisiciones en museos y bibliotecas se han vuelto muy exiguas, se ahorra en donde se debería gastar y se gasta en donde debería ahorrarse; frecuentemente se constata la existencia de incompetencias técnicas en la administración cultural, además de que se presentan situaciones conflictivas en las relaciones laborales del sector cultural, por lo que en muchas comunas y estados la situación de las instituciones culturales es aún delicada (véase acer-

ca de esto Schmidt 2005).<sup>190</sup> Es por eso que Christina Weis, ex ECM, hablaba de un dramático cambio estructural, que cambiaría el panorama cultural alemán completo en los años siguientes (cit. por Söndermann 2003: 384).

El financiamiento cultural en Alemania significa únicamente entre el 1% y el 2% del presupuesto general, lo cual es realmente muy poco. Esto lo reconocía el “Convenio de Coalición entre CDU, CSU y SPD acerca del Tema Cultura y Política de Medios” de la siguiente manera: “El presupuesto para cultura y medios es el más pequeño del presupuesto federal y es por ello especialmente sensible. Puesto que no se pueden prever aumentos significativos en los presupuestos, se vuelve más urgente aplicar los recursos existentes de manera más eficiente”.<sup>191</sup> Esto hizo temer a muchos que la promoción cultural se pudiese convertir paulatinamente en un privilegio de *Länder*, comunas, ciudades y regiones ricas.

Si bien la difícil situación financiera es quizá de carácter coyuntural, que de hecho, como hemos visto poco más arriba (capítulo cuarto: VII) ha comenzado a mostrar signos de mejoría, creo necesario plantearse la pregunta de si algunas estructuras político-culturales son lo suficientemente flexibles como para poder adaptarse a nuevas condiciones contextuales, para satisfacer necesidades no satisfechas aún y para olvidarse de ofertas para las que no existe demanda suficiente. Otra pregunta posible se refiere a qué tanta oferta cultural está dispuesta a aceptar la población, y otra más atañe a si el modelo financiero no necesitaría

<sup>190</sup> Como ejemplo de una situación laboral conflictiva puedo citar un caso que conocí de cerca: el teatro de la ciudad de Münster, en donde los actores (todos con estudios profesionales concluidos), ganaban en aquel entonces, hace unos cuantos años, dos mil euros netos al mes, mientras que el personal de limpieza ganaba mil quinientos. Se trata evidentemente de una diferencia en los salarios que no corresponde a la diferencia de preparación académica y profesional.

<sup>191</sup> *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zum Thema Kultur- und Medienpolitik*, accesible bajo: [www.bundesregierung.de/artikel/Koalitionsvertrag-zwischen-CDU.htm](http://www.bundesregierung.de/artikel/Koalitionsvertrag-zwischen-CDU.htm) (consulta: 20 de diciembre de 2005).

un par de ajustes aquí y allá. ¿No habrá alguna medida más inteligente frente a lo que Sievers (2003: 20) llama atinadamente “el ahorro como sustituto de la política”? Y aún más: ¿Cuál es la medida de intervención reconocida y justificada del ámbito federal, qué es tarea de los *Länder* y qué pertenece exclusivamente a la competencia de los ciudadanos y de sus comunidades? Esto se pregunta Wanka (2002: 101). Una reforma administrativa en muchas instituciones culturales traería sin duda consigo, en este sentido, mayor eficiencia, más transparencia y cercanía con los ciudadanos, así como una orientación hacia el servicio y hacia objetivos más claros. Se puede pensar también en nuevos modelos, más flexibles, de patrocinio que involucre a la esfera privada (*idem*; Röbbke y Wagner 2005: 25ss.).

Klein, a su vez, echa de menos una cierta “idea conductora” (*Leitidee*) de carácter filosófico o social, así como la disposición a movilizar ciertos recursos necesarios para aplicarlos en la vida cultural cotidiana (2005: 208).

El sistema alemán de promoción cultural quizá requiera a la vez de transformaciones y de estabilización, y parece que ha llegado la hora de la simplificación en el financiamiento y en las competencias, pero las negociaciones para lograr esto tienen que emprenderse de manera constructiva, con conocimiento de causa y con cautela. La concepción, externada frecuentemente, de que cada compromiso del ámbito federal en materia cultural trae como consecuencia automáticamente una violación a la autonomía cultural de los *Länder* debe ser superada. La cultura nacional alemana no consiste nada más en la suma de aquello que tiene lugar en los estados, regiones o comunas. Empero, vale la pena preguntarse si esta creciente participación del ámbito federal en asuntos culturales nacionales deba pagarse con el hecho de que las escuelas alemanas en el extranjero padezcan carencias impensables hasta hace pocos años y que tengan que cerrarse, una tras otra, sedes del Instituto Goethe, producto de la falta de dinero federal (Zehetmair 2002: 90). En la discusión en torno a las reformas de la política cultural se encuentra uno con tres

conceptos importantes: descentralización, simplificación y subsidiariedad. Si las comunas quieren mantener o recuperar, según sea el caso, su protagonismo en la política cultural, es imprescindible la aplicación del principio de subsidiariedad, acompañado de los principios de solidaridad y conectividad. Y para la claridad en las estructuras de responsabilidad del trabajo cultural, el financiamiento mixto y la duplicidad de competencias significan graves obstáculos. Además, los estados deben hacer uso, sin temor alguno, de sus amplias y centrales facultades legislativas en asuntos culturales. En el primer capítulo de la presente investigación hemos visto que la subsidiariedad no es un camino en una sola dirección, esto es. Tanto las instancias pequeñas como las mayores tienen que cumplir con derechos y tareas, así como asumir responsabilidades.<sup>192</sup> Nida-Rümelin, por su parte, llama la atención acerca del criterio de que, en las negociaciones en torno a la descentralización, la meta superior debe ser que ninguna institución cultural en Alemania debe resultar perjudicada por la descentralización de las responsabilidades (2002: 73).

Esta descentralización y el desanudar el sistema de decisiones conjuntas no excluyen el trabajo para mejorar estructuras que propicien la cooperación, pues el federalismo facilita grandes posibilidades de adaptación a fenómenos nuevos, actuales, así como para el mejor trabajo conjunto. El federalismo no ha perdido actualidad, en la política cultural es más necesario que nunca, y permite el juego conjunto de competencia y cooperación. Quizá, afirma Häberle, se ha acentuado hasta ahora la cooperación, por lo que puede ser que el tiempo de un poco más de competencia haya llegado, siendo de desearse que ahora no se exagere en esta dirección (2002: 119). Es por eso que sostengo que hay que fortalecer al federalismo y al federalismo cultural por medio de hacer más transparentes tanto la política financiera como la distribución de competencias, fortaleciendo a estados y comu-

<sup>192</sup> Véase acerca de esto en el ámbito de la política cultural: Rübke y Wagner 2002a: 25.

nas y deteniendo el proceso centralizador. Es necesario reconocer, sin embargo, que el federalismo no es un fin en sí mismo ni un dogma, sino un instrumento que tiene como fin el bien común. Es en este sentido precisamente que Häberle (2002: 131) desarrolló su teoría “mixta” del Estado federal, partiendo del modelo de separación o dual. Los *Länder* competirían entre sí, las facultades culturales del ámbito federal se distinguirían en principio, pero no totalmente, de las de los estados. Existirían, sin embargo, elementos del federalismo cultural cooperativo, pues en determinadas áreas trabajarían juntos estados y Federación. Y finalmente habría también elementos de un federalismo fiduciario cuando fuese necesario que el ámbito federal apoye proyectos culturales en los “nuevos” *Länder*.

Como hemos visto anteriormente, a fines de 2007 se presentó el informe final de la Comisión Investigadora de la Dieta Federal con el tema “Cultura en Alemania” (“*Kultur in Deutschland*”). Se trata de un documento de casi 500 páginas abigarradamente escritas y que constituye uno de los capítulos más importantes de la historia de la política cultural del país. La tarea que se echó a cuestras la Comisión fue verdaderamente inaudita, pero logró presentar un cuadro de la situación actual del arte y de la cultura alemanas de tal manera que se vio en condiciones de desarrollar alrededor de 400 recomendaciones dirigidas a los ámbitos federal, estadual y comunal. Es una síntesis considerable en donde aparecen nuevos puntos de vista, análisis y conceptos de acción, algunos de los cuales se habían venido desarrollando en los últimos años y que ahora habrá que estudiar y valorar, tarea con la que casi inmediatamente comenzaron los actores individuales y colectivos interesados en el tema, ya sea organizando foros, mesas de discusión, publicaciones, etcétera.<sup>193</sup> Los temas que toca el informe son:

<sup>193</sup> Este documento, tan trascendental, puede consultarse en la página electrónica del Parlamento Federal: [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find\\_without\\_search\\_list.do?selId=11368&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find_without_search_list.do?selId=11368&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc) (consulta: 20 de febrero de 2010).

1. El significado del arte y de la cultura para la persona y la sociedad.
2. La cultura como tarea pública y social.
3. La promoción pública y privada, y el financiamiento del arte y de la cultura, el cambio estructural.
4. La situación económica y social del artista.
5. Economía cultural y creativa.
6. Formación cultural.
7. Cultura en Europa, la cultura en el contexto de la globalización.
8. Estadística cultural en Alemania y en la UE.

Un punto capital del informe es el hecho de que considera a la política cultural como una tarea común del Estado, de la economía y de la sociedad civil, en donde el Estado sigue siendo el responsable principal de garantizar la infraestructura cultural. Pero en la configuración programática y operativa y en las condiciones culturales pueden participar muchos actores, de muchas y variadas maneras.

Por supuesto que en las discusiones que se han presentado con motivo de este informe hay quienes se manifiestan en pro o en contra de tal o cual propuesta, interpretación o análisis, pero hay que reconocer sinceramente que este documento será esencial para el desarrollo de la política cultural alemana del siglo XXI.

Para terminar con este apartado, tenemos que mencionar un serio problema para la política cultural alemana de las próximas décadas: el desarrollo demográfico del país. Esta situación del proceso de envejecimiento de la población alemana lleva a preguntarse quién visitará a mediano plazo las actividades culturales, en el sentido amplio de la palabra. Schmidt (2005) reflexiona sobre las diferencias demográficas horizontales y verticales relacionadas con la vida cultural, así como sobre las investigaciones empíricas en torno al comportamiento de aprovechamiento de la oferta cultural; es decir, el autor explora las dificultades que se presentan entre el desarrollo demográfico y la oferta y deman-

da culturales. Schmidt parte de que las actividades culturales en Alemania son, tradicionalmente, asunto que interesa fundamentalmente a la amplia clase media de la sociedad. Haciendo una parodia del lema de los años setenta (“cultura para todos”), utiliza un juego de palabras sólo comprensible en alemán: “El oráculo de la demografía ha predicho: cultura para viejos (*Kultur für Alte*) en lugar de cultura para todos (*Kultur für alle*)”.

*México.* Cuando uno observa con atención el panorama cultural mexicano, puede uno descubrir sin duda algunos puntos positivos: hay un enorme y relativamente bien cuidado patrimonio arqueológico e histórico y una amplia red de buenas escuelas de formación arqueológica, literaria, artística, etcétera. Hay buenas bibliotecas (aunque no con la calidad suficiente), teatros, archivos riquísimos, librerías y museos, entre otras instalaciones. Poco a poco se hace notar un nuevo sector empresarial que se ocupa de la cultura. La generaciones actuales de artistas y creadores son más numerosas que nunca antes y existen prometedoras condiciones para el fortalecimiento del tercer sector.

En cuanto a la política cultural puede uno encontrar dos situaciones deficitarias en el Estado mexicano: en primer lugar, no se ha incorporado a la totalidad de los medios colectivos (llamados también “masivos”) de comunicación en el ámbito de la cultura masiva como elemento fundamental en las estrategias de difusión cultural. En este contexto es absurdo que los tres ámbitos de gobierno en México en muchísimas ocasiones se hayan convertido en los grandes productores, compitiendo de manera desleal con los ciudadanos. En lugar de competir así, debería buscar nuevas opciones y perspectivas para aprovechar los medios colectivos de comunicación. En segundo lugar, parece que sigue presente un gran desinterés por parte del Estado para incluir en su definición de cultura a las tecnologías digitales. Hasta ahora, entonces, en México no se ha entendido a la cultura como recurso (Berman y Jiménez 2006: 144 y 160).

La política cultural mexicana del siglo XX ha preferido, en general, fomentar más la creación artística que la transmisión de



cultura, por lo que en el centro de la atención están los creadores, no la población. Esto lleva a que se prefiera lo conocido y admirado en lugar de lo experimental y nuevo, y el arte es para la política cultural más importante que la comunicación, por lo que, cuando uno asiste con frecuencia a actividades culturales, en el amplio sentido del término, se encuentra uno generalmente con las mismas personas en el público. Esto quizá no sea tan evidente en la gigantesca ciudad de México, pero en ciudades como Puebla, Xalapa o Morelia, en las que he vivido y trabajado, sí lo es. Y es que el arte y la cultura, como la ciencia, no han sido incorporadas de manera práctica y útil a la educación escolar, lo cual es un gravísimo error. A esto hay que agregar el bajísimo nivel de las escuelas públicas y privadas y el enorme número de alumnos que reprueban. Hasta ahora no veo, en un futuro cercano, que la tan ansiada y necesaria vinculación de arte, ciencia, cultura y educación se logre en las escuelas mexicanas.

Afortunadamente, en los últimos años ha crecido el interés por la política cultural, como lo demuestra el hecho de que ya hay un par de libros sobre el tema, cuando antes eran casi imposibles de encontrar, si bien en las discusiones de las campañas políticas no se toca mucho —o nada— el tema. Tanto la cultura como la política cultural fueron temas importantes en las discusiones sobre la reforma del Estado (véase Muñoz Ledo 2001: capítulo sexto, que ahora seguimos), en las que la política cultural se consideró como una tarea fundamental del Estado. Por eso se registra como un déficit, en el documento final de la comisión investigadora para dicha reforma, que la política cultural mexicana en los tres ámbitos de gobierno no disponga de una base jurídica suficiente ni del apoyo institucional necesario. La Comisión lamenta que no se haya propiciado la participación social en dicha política sectorial y que esta siga siendo tremendamente centralizada.

Además, la situación legal es muy deficiente en el campo de la política cultural, a más de fragmentaria y obsoleta, de tal manera que la actividad cultural del Estado se limita a la promoción

y conservación de la cultura en el sentido restringido del término. Las instituciones político-culturales de todo tipo trabajan sin comunicación entre sí, de manera autónoma e independiente, cada una con sus propios criterios y metas, además de que casi todas las actividades, decisiones y recursos se concentran en un fuerte aparato federal y, territorialmente, en la capital del país. Estas condiciones, según dicha Comisión, inhiben un desarrollo equilibrado de la cultura nacional. Al término del informe se afirma que la promoción cultural social y privada no ha sido tomada en cuenta.

El grupo que en dicha Comisión se encargó del tema de la política cultural externó la idea de que la política cultural llevada a cabo hasta ese momento en México no podía ser definida en términos de un concepto integral ni en términos de criterios a largo plazo, por lo que propuso favorecer la promoción cultural estatal y la colaboración cultural social y privada en busca de condiciones más democráticas y para encontrar nuevas fuentes de financiamiento.

Personalmente, he escuchado frecuentemente la idea de que debería incluirse en la CP el derecho de los mexicanos a la cultura, lo cual fue también propuesto por la Comisión para la Reforma del Estado, así como el fijar en la CP la conservación y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial, la responsabilidad compartida de la sociedad y del gobierno en lo que atañe al fomento cultural y una nueva regulación de la distribución de competencias en la política cultural. Esto se propuso en el 2001, y todo sigue igual. Estas propuestas en torno a la dimensión formal de la política cultural, así como las otras que hemos expuesto en estas líneas y con las que no necesariamente estoy del todo de acuerdo, nos ocuparán en el último capítulo del presente trabajo.

Una opinión igualmente muy difundida en México, referente a la organización del trabajo de promoción cultural, aboga por una dirección federal de la política cultural. Curiosamente, la Comisión, cuyas conclusiones estamos comentando, por un

lado lamenta la severa centralización de la política cultural del país, pero por otro se declara partidaria de la fundación de un órgano estatal autónomo, con medios propios y autoridad pública (*sic*), con amplia participación de los actores (de los actores político-culturales, supongo) y de los ciudadanos, “con carácter democrático y federativo que coordine la política cultural de este país”. Desafortunadamente, la Comisión no explica cómo concibe a una autoridad que coordine todo desde el centro, pero que a la vez mantenga un carácter “federativo”.

La creación de una secretaría de Estado o de un órgano con mayor fuerza jurídica que el Conaculta a cargo de la política cultural del país despierta opiniones contrarias: si bien, como hemos visto, hay quienes se declaran a su favor, hay otras personas que externan el temor de que pueda surgir a través de dicho organismo una suerte de “dirigismo estatal en la cultura”, como ha sido y es el caso en los países socialistas. El poder y los intereses de algunos sindicatos y de sus dirigentes pudieran quizá de la misma forma justificar estos temores. Si bien estoy en contra de la creación de una autoridad central a cargo de la política cultural, no creo que se requiera de ella para implantar un dirigismo en la cultura, como lo demostró el gobierno de José López Portillo (1976-1982), además de que las condiciones contextuales actuales difícilmente permitirían tal fenómeno, puesto que, independientemente del desarrollo político del país, los mecanismos de toma de decisiones en las instituciones culturales han demostrado su independencia, por lo que están en condiciones de resistir cualquier intento intervencionista (véase Ochoa 2001: 42-45 y 61).

La Comisión para la Reforma del Estado, además de otros actores políticos y del ámbito cultural, se ha declarado también a favor de la expedición de una “Ley General de Cultura”, que tenga por objetivo el fijar el marco jurídico de la distribución de competencias, del financiamiento, de las características de las autoridades superiores de cultura, de las condiciones de responsabilidad de gobierno y sociedad, etcétera. También se ha hablado de la necesidad de reorganizar las oficinas públicas de cultura y

una reforma de las instituciones de política cultural, de fomentar a promotores privados así como, otra vez, de la urgencia de descentralizar recursos y decisiones a favor de las autoridades locales. Fonseca (2002: 8) se declara partidario de una ley del patrimonio cultural y de una ley general de cultura, así como de fijar en la CP el derecho a la cultura.

Parece entonces que el círculo vicioso de la centralización sigue presente: por un lado se aboga por fortalecer a las autoridades locales, y por otro se pide una firme dirección única; por un lado se lamenta que las autoridades locales no cumplan con sus objetivos, y por otra se pide que entonces se concentren funciones en una autoridad federal, para luego escuchar las quejas contra el centralismo. Los estados no cumplen con sus tareas y el gobierno federal interviene, bien o mal, para tratar de remediar la situación, pero, ante la magnitud de la tarea, los recursos escasos y la desorganización, los resultados no satisfacen a nadie. Y volvemos a empezar.

En vista de los enormes problemas de la política cultural mexicana, que no se originan necesaria y exclusivamente en una ausencia crónica de recursos, sino también en una ausencia de organización, uno puede preguntarse en dónde hay que fijar los límites de la intervención estatal, particularmente en lo referente a los límites del gobierno federal. El Estado no debe hacerlo todo, ni en el campo de la política cultural ni en muchos otros (véase Mabire 2003: 81). La falta de dinero, además, no sirve para explicar muchas dificultades, duplicidad de tareas y funciones, despilfarro de dinero, decisiones equivocadas, nombramientos arbitrarios de personal (desde directores de orquesta hasta funcionarios de oficinas públicas), caos general, etcétera (*cf. idem*). Si bien pudiera explicarse el subdesarrollo de la política cultural a partir del subdesarrollo general del país, debemos preguntarnos dónde y cómo puede ser posible romper tan grave círculo vicioso.

La política educativa en México ha fracasado en su tarea de resolver los enormes problemas de una educación escolar tan terriblemente deficiente, por lo que no ha podido colocar los ci-

mientos y las condiciones necesarias para una amplia política cultural. Hemos olvidado que la educación, la cultura, el arte y la ciencia, independientemente de lo que por ellas entendamos o queramos entender, conforman las bases indispensables para el desarrollo del país, por lo cual toda inversión en estos campos significa una inversión en el futuro.