

# ¿Cómo pasó? Reflexiones sobre la reconfiguración del campo cultural en México

Maya Lorena Pérez Ruiz\*

ISSN: 2007-6851

p. 7-p. 38

**Fecha de recepción del artículo:** noviembre de 2016

**Fecha de publicación:** abril de 2017

**Título del artículo en inglés:** *What Happened? Reconfiguration of the Cultural Background in Mexico.*

## Resumen

En este texto se analiza la evolución de las instituciones y políticas culturales de México, para comprender las reformas constitucionales del año 2005 que crearon la Secretaría de Cultura. En un contexto global y bajo la influencia de organismos y legislaciones multilaterales que trascienden las fronteras nacionales, se propone que dichas reformas expresan un cambio sustantivo sobre lo que se espera del campo cultural: si antes éste se creyó sustantivo para la construcción nacional y la cohesión social, ahora se le concibe como base del desarrollo económico. En la actualidad, cuando Donald Trump, presidente de Estados Unidos, hace cuestionamientos a las bondades del discurso neoliberal del libre mercado, se hace necesario repensar la importancia del Estado nacional mexicano para reorientar las políticas públicas en pos de un proyecto nacional de perfil propio: democrático, participativo, incluyente de la diversidad cultural y con un fuerte sentido de justicia social.

**Palabras clave:** políticas culturales, instituciones culturales, legislación, derechos culturales, diversidad cultural.

## Abstract

*This paper analyzes the evolution of Mexican institutions and cultural policies to understand the constitutional reforms of 2005, created by the Secretaría de Cultura (Ministry of Culture). In a global context and under the influence of multilateral agencies and legislations, that transcend borders, it is proposed that these reforms express a substantial change on what is expected of the Mexican cultural background: if before this was believed to be meaningful to build a national construct and some social cohesion, now it is seen as the basis for economic development. Nowadays, when Donald Trump, President-of the United States, calls into question the benefits of free market neoliberal discourse, it is necessary to rethink the importance of the Mexican national state to reorient the public policies towards a nationwide project with its own outlines: democratic, participatory, of cultural diversity and with a strong sense of social justice.*

**Keywords:** *cultural policies, cultural institutions, legislation, cultural rights, cultural diversity.*

\*Dirección de Etnología y Antropología Social, INAH (mayalum@gmail.com).



Sin título. Fotografía © Aída Castilleja.

Debido a un cambio en el proyecto de sociedad nacional, en México vivimos un tránsito de la política cultural del Estado mexicano que va de una estrategia donde la educación y la cultura desempeñaban un papel fundamentalmente social –sustantivo para la cohesión social y la construcción de la pertenencia y la identidad nacionales– hacia otra donde la educación y la cultura “deben servir” para el desarrollo económico (entendido como un crecimiento económico ajeno al bienestar, la equidad y la justicia sociales). Desde nuestro punto de vista, este cambio de rumbo, que es ajeno a los intereses de la amplia y diversa sociedad nacional, fue dictado por los grupos económicos nacionales y transnacionales, y puesto en ejecución por políticos a su servicio.

En este ensayo se explora esa transformación y cómo esto ha derivado en la reconstitución del campo cultural mexicano, que incluye reformas legislativas y un reordenamiento de las instituciones culturales en medio de tensiones sociales hasta hoy no resueltas.

### **De las instituciones culturales en el Estado nacional mexicano**

Durante el siglo XIX y los inicios del XX, México enfrentó el reto de consolidarse como un Estado-nación en un contexto en el cual, a la par de forjarse como país independiente, debía crear cohesión entre su población, diversa en culturas e identidades. Por ello fue imperativo construir un sentimiento colectivo en torno a una pertenencia e identidad nacionales, comunes para todos. En este proceso

los indígenas dejaron de ser constitucionalmente sujetos con derechos específicos, al tiempo que se construyeron instituciones y políticas nacionales desde las cuales recuperar aquello que –proveniente de la arqueología, la historia y las culturas indígenas– apuntalara lo que podría identificarnos y cohesionarnos como mexicanos. Prevalcía entonces el deseo de homogeneizar a los mexicanos mediante la educación para todos, la imposición del uso de una sola lengua (el castellano) y la enseñanza de valores, conocimientos y patrones culturales provenientes de los países hegemónicos, antes coloniales, que eran considerados los portadores de lo mejor alcanzado por la civilización.

Este proceso impulsado por el Estado creó una tensión ideológica y política por la necesidad de incorporar a los indígenas al desarrollo nacional (bajo la óptica de que abandonaran sus identidades y sus culturas propias para acceder a la educación y a la cultura denominada universal), al tiempo que requería recuperar/extraer de ellos y de las culturas populares regionales lo que se consideraba útil para forjar lo mexicano y apuntalar el desarrollo nacional. Esta tensión se expresó en la construcción de instituciones nacionales que –en cierta forma– continúa hasta la fecha. De allí el imperativo actual de construir la coordinación de las instituciones culturales dentro de un marco conceptual y legal incluyente de la diversidad cultural, respetuosa de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, que a la vez garantice para todos los mexicanos el acceso a los bienes y servicios que brinda el Estado.

Al revisar la trayectoria institucional vemos que en la primera mitad del siglo xx la política cultural mexicana se fincó en cuatro pilares sustantivos: la educación articulada con la difusión cultural, para educar y hacer llegar el conocimiento y la cultura universal a las masas indígenas, campesinas y urbanas que formaban el país; la arqueología y la historia, para conservar la memoria y el patrimonio cultural, y darle sentido a nuestro pasado en función de nuestro proyecto de futuro; el fomento de las bellas artes, para vincular el desarrollo espiritual de los mexicanos con los valores y aportes de la llamada cultura universal; y las políticas de incorporación e integración de los indígenas al proyecto nacional.

Así, dentro de una compleja historia institucional, se fundaron la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en 1939, el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) en 1947, y el Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948, más otras importantes instituciones entre las que destacan los museos nacionales de historia, antropología y artes e industrias populares. Dado el peso que fue adquiriendo el desarrollo de las instituciones culturales, en 1960 se creó dentro de la SEP la Subsecretaría de Asuntos Culturales, que en 1982 se transformó en Subsecretaría de Cultura y en 1988 cobró nuevas dimensiones con la formación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), órgano desconcentrado de la SEP creado para coordinar el conjunto de las políticas e instituciones culturales.

El Conaculta desempeñó en sus primeros años amplias tareas de difusión cultural, de desarrollo de servicios culturales y de apoyo a creadores artísticos. Sin embargo, rápidamente comenzó a asumir varias de las funciones del INAH, del INBA y de la Dirección General de Culturas Populares,

instituciones a las que sólo debería coordinar (Pérez Ruiz, 2012). El tránsito que implicó pasar de ser una instancia coordinadora para constituirse en una ejecutora se dio al paso en que el Conaculta asumía las atribuciones de las instituciones que subordinaba, lo cual generó tensiones diversas, derivadas de la suplantación y duplicación de funciones provocada por la creación de instancias paralelas.

Con el objetivo de normar, coordinar y ejecutar las políticas culturales nacionales, en 2015 el Conaculta asumió el carácter de Secretaría de Cultura sin que existiera una legislación previa que determinara su creación. Esta irregularidad implica que se corra el riesgo de que la nueva secretaría reproduzca los problemas que generó el Conaculta, al asumir el presupuesto y las atribuciones de los organismos desconcentrados que están bajo su cobertura sin que se estipule que, como cabeza de sector, debe delegar en ellas las funciones para las que éstos fueron creados. Además, la Secretaría de Cultura necesariamente deberá coordinarse con la Secretaría de Educación Pública para cumplir lo establecido en el artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que señala que la educación que imparta el Estado “[...] contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural [...]” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 3º, fracción II, inciso C, 2016) y “[...] alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura [...]” (*ibidem*, fracción V). A su vez, la secretaría deberá formar especialistas en bellas artes y en patrimonio cultural mediante la investigación, la práctica arqueológica, la conservación, la restauración, la promoción y la difusión, en sus escuelas de bellas artes, de antropología y de restauración.

Entre la fuerza de la imposición ejercida desde el poder público y la protesta de los sectores que se oponen al sentido de los cambios legislativos e institucionales generados sin una verdadera participación social, en la actualidad se enfrenta el reto de formular una ley de cultura de cobertura nacional que brinde el marco legal para la Secretaría de Cultura y actualice en un solo proyecto –y bajo una misma política de Estado– los principios con que en diferentes momentos y necesidades sociales se crearon las instituciones que forjaron a nuestro país a largo de la historia para que en conjunto, y sin perder el sentido social con que fueron creadas, respondan a los nuevos retos. De allí la importancia de recuperar la historicidad de estos procesos, que sirva de apoyo para legislar, dar sentido, coherencia y límites a la ingeniería operativa y al desarrollo institucional de la Secretaría de Cultura.

Cabe decir que el 8 de noviembre de 2016 fue publicado el Reglamento de la Secretaría de Cultura en el *Diario Oficial de la Federación*, que si bien establece el respeto a la integralidad, legislación y funciones del INAH y del INBA, también le brinda al ejecutivo de la Secretaría de Cultura la atribución general de reorganizar las instituciones integradas a esta secretaría y de incidir en su operación, ya que éstas tienen una posición subordinada en la estructura institucional. Esto deja un amplio margen para la interpretación de los límites y las capacidades que tendrá el directivo, y abre eventuales puntos de conflicto entre la autonomía de los institutos señalados y las decisiones de su cabeza de sector.

## **De la homogeneización cultural a la pluralidad, el reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas de México**

Después de la turbulencia social provocada por la Revolución mexicana vino la etapa de reconstrucción, bajo el proyecto de unificación nacional, fincado en una sola lengua y una sola cultura, que debía operarse mediante las instituciones señaladas antes. Sin embargo, desde la década de 1970, los movimientos sociales y su convergencia con la intelectualidad del país iniciaron acciones –que continúan hasta hoy– para exigir un alto a las políticas de integración y homogeneización cultural, dar paso a la inclusión social y a la pluralidad cultural, y demandar una mayor participación de la sociedad en el diseño de las políticas públicas, en la toma de decisiones y en las acciones dentro de las instituciones que las llevan a cabo. Así, el gobierno mexicano tuvo que reconocer como parte constitutiva del Estado nacional la pluralidad cultural y étnica existente en nuestro país y, en esa medida, crear las instituciones y los programas de reconocimiento, revaloración y desarrollo de las culturas populares o subalternas, como parte sustantiva de la riqueza nacional. En consecuencia, empezó a adecuar y crear sus políticas e instituciones para impulsar la educación bilingüe y bicultural, la formación de profesionistas y promotores culturales indígenas y, en suma, para reconocer y revalorar la pluralidad cultural y étnica de México.

En abril de 1971, la Subsecretaría de Asuntos Culturales pasó a denominarse Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar, que sucesivamente se convirtió en Subsecretaría de Cultura y Difusión Popular (1977), Subsecretaría de Cultura y Recreación (1978) y Subsecretaría de Cultura (1982). Gonzalo Aguirre Beltrán, subsecretario de Cultura Popular y Educación Extraescolar, creó en agosto de 1971 la Dirección General de Arte Popular, y en la SEP se estructuró la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) en 1973. De singular importancia fue la presión de los movimientos sociales y de intelectuales como Rodolfo Stavenhagen, Carlos Monsiváis y Guillermo Bonfil, entre otros, para darle a México un rostro plural y diverso. Gracias a esto, en 1977 José López Portillo reconoció explícitamente en su programa de gobierno la importancia de la pluralidad cultural de la nación mexicana y el lugar que ésta debería tener en el desarrollo social y cultural del país. En consecuencia, en 1978 la Dirección de Arte Popular –adscrita a la SEP– se transformó en la Dirección General de Culturas Populares (DGCP), y en 1982 se creó el Museo Nacional de Culturas Populares. Ambas instituciones gozaron de gran prestigio: la primera al darle voz a las culturas subalternas, a través de la formación de promotores culturales y de programas donde es fundamental la recuperación y la puesta en acción de la memoria, los territorios, los conocimientos, las lenguas y las formas de organización subordinadas; y la segunda al declararse como un espacio de y para los grupos populares, antes excluidos de las políticas culturales del Estado mexicano. La DGCP y el museo forman parte de la Secretaría de Cultura, por lo cual deberán continuar con su cometido de fortalecer, mediante la participación activa de los grupos populares, la pluralidad cultural, ahora concebida como diversidad cultural (Pérez Ruiz, 2012). Esto en contraposición a la tendencia actual de las políticas culturales de folclorizar las expresiones culturales diversas con el fin de mercantilizarlas.

La década de 1990 fue también significativa para impulsar el reconocimiento de la pluralidad cultural dentro del Estado mexicano. Ante la proximidad del año 1992 y la inminencia de los festejos por los 500 años del llamado “descubrimiento de América”, se generaron movilizaciones sustantivas entre los indígenas del continente para oponerse a la celebración de lo que consideran uno de los genocidios más dramáticos en la historia de la humanidad. A la luz de una conmemoración crítica, de resistencia de los pueblos originarios y con el apoyo de importantes intelectuales, los movimientos indígenas de México y América Latina emprendieron la lucha por el reconocimiento de su derecho a mantener sus peculiaridades de identidad y cultura, y a ser reconocidos como constituyentes de la nación mexicana. El sentido político de sus demandas se enfocó en la consecución de la autonomía dentro del Estado nacional. En ese marco, y como parte de las negociaciones entre movimientos sociales y gobierno federal, en enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó el artículo 4º, para reconocer constitucionalmente por primera vez a los indígenas como integrantes de la nación. Ese artículo reformado señala que “la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en su pueblos indígenas [...]”, y establece que “[...] la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social [...]” (González Galván, 1994:105).

Un par de años después, en enero de 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dio nuevos bríos a la lucha indígena, al recuperar la demanda de la autonomía como forma del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Luego de un complejo proceso de negociación-confrontación entre zapatistas y gobierno federal, en el año 2001 los principales partidos políticos de México aprobaron una nueva reforma constitucional tendente a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas (Pérez Ruiz, 2005). Con ella se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reformó el artículo 2º, se derogaron el párrafo primero del artículo 4º, del artículo 6º al 18 y otro a la fracción tercera del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que reconoce explícitamente que “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 2º, párrafo 1), y señala que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (*ibíd.*, art. 2º, párrafo 4), dicha reforma se enriqueció en enero de 2016 con adiciones que fortalecen el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y a establecer las formas de su gobierno, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (*ibidem*, art. 2º, inciso A, fracción III) siempre que no sean violatorias de los derechos humanos y los derechos que como ciudadanos tienen los indígenas, en el marco de la nación mexicana (*ibíd.* art. 2º). Pese a tales avances hasta hoy queda pendiente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a una autonomía territorial, a una pluralidad jurídica y a ser sujetos de derecho, sin lo cual no es posible su autonomía real dentro del Estado nacional.

A la luz de las demandas sociales, pero también de las tensiones entre diversas fuerzas políticas para orientar el futuro del país, nuevamente se actualizaron las instituciones y políticas del Estado. Así, bajo la influencia de lo que se ha denominado “la guerra de baja intensidad” contra el EZLN y de las presiones del movimiento indígena nacional por la autonomía, en enero de 2001 se creó en la SEP la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CCEIB) para institucionalizar la demanda social y darle cauce legal. Entre los objetivos de la CCEIB se planteó impulsar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social de los indígenas, para contribuir a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, tareas que siguen pendientes debido a las dificultades para llevarlas a cabo mediante instituciones con bajos presupuestos y donde la participación social no tiene canales de expresión en la planeación y la realización de esos objetivos, que además enfrentan cambios en políticas públicas más interesadas en la eficiencia de la educación para cumplir las demandas de calificación de mano de obra para las empresas, que en cumplir con el mandato de contribuir a consolidar un modelo social democrático, plural y participativo.

Bajo la misma lógica de responder a las demandas sociales y a la vez quitarles sus aristas más peligrosas para mantener la continuidad de un modelo social hegemónico, en julio de 2003 entró en vigor el decreto por el que se expidió la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abrogó la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Además, en ese mismo año se decretó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que dio lugar a la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que en sus orígenes quedó sectorizado en la SEP. En la actualidad, el Inali también forma parte de la Secretaría de Cultura y debe fortalecerse para mantener su misión, en tanto apunala uno de los patrimonios más importantes de México.

El reconocimiento de la pluralidad o la diversidad cultural de México, y específicamente de los derechos que como pueblos tienen los indígenas, se ha sustentado además en los convenios que ha firmado México a nivel internacional. Destacan entre ellos el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en junio de 1989, y por la Cámara de Senadores en México el 11 de julio de 1990; la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, firmada en el seno de la UNESCO en octubre de 2005 y ratificada por México en 2006; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2007, que de acuerdo con los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional sobre la materia aborda –entre otros– los derechos individuales y los derechos colectivos, los derechos humanos, los derechos culturales y de identidad, así como los derechos a la educación, a la salud, al empleo y al uso de sus idiomas por los pueblos indígenas.

En la actualidad, producto de esa actualización constante de legislaciones e instituciones, se avanza hacia una visión de lo que debe ser México, asignándole un nuevo sentido a los componen-

tes de la identidad nacional y de las políticas culturales. En ciertos ámbitos se ha dejado de hablar de integración para apoyar la diversidad cultural. Y la identidad nacional, más que considerarse como homogeneizante e impositiva, se concibe formada por una enorme diversidad de grupos culturales que aportan la riqueza de sus bienes y expresiones culturales al país. Se trata de una identidad nacional sustentada en la pluralidad (como lo señala el actual artículo 2º constitucional), que se enriquece con la amplia gama de identidades locales y regionales, urbanas y rurales, indígenas y no indígenas, aportadas por los pueblos originarios y los otros grupos culturales, que existen en nuestro país. Sin embargo, esta perspectiva se contradice con los discursos y las políticas nacionales gestadas desde diversos ámbitos, educativos, económicos y culturales, donde predomina la tendencia a impulsar un modelo de sociedad sujeto a lo que dictan los mercados en cuanto a formas de vida, culturas e identidades uniformizadas por el consumo y determinadas por los países hegemónicos.

En ese marco de tensiones, el proyecto de un México plural y diverso deberá contar con las condiciones y los recursos para fortalecerse y desarrollarse bajo cánones autónomos y participativos, tal como lo establece la legislación internacional y nacional al respecto. Esta tarea sustantiva debe contemplarse en la ley de cultura de carácter nacional que deberá normar el quehacer de la Secretaría de Cultura en obligada vinculación y articulación con las legislaciones que establecen y garantizan los derechos para ejercer y desarrollar la diversidad cultural de México y sobre la base del respeto a las identidades locales y regionales que le dan sustento.

### **Del patrimonio y la cultura para la cohesión social y el fortalecimiento de las identidades**

En México el patrimonio cultural ha estado íntimamente relacionado con el surgimiento y la consolidación de nuestro país, ya que junto al proyecto de integración territorial, social, política y económica ha sido una pieza clave en la construcción de una memoria histórica fundamental para fortalecer la unidad de los mexicanos, así como para proyectar a nuestro país hacia el futuro como nación independiente y con carácter propio, en el concierto de las naciones y en un mundo cada vez más globalizado.

Por ello, la trayectoria de la conservación del patrimonio nacional es antigua y ha contado con diversos instrumentos jurídicos, entre los que destacan, la Ley de Nacionalización de los Bienes de las Asociaciones Religiosas, expedida por el gobierno del presidente Benito Juárez (1859); la Ley de Bienes Nacionales (1874); la que decreta propiedad de la nación sobre monumentos (1897); la legislación sobre bienes inmuebles de la federación (1902); la Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales (1914); la Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos o Artísticos (1916); la Ley de Conservación de Monumentos Arqueológicos, Históricos, Poblaciones Típicas y Belleza Natural (1934); la nacionalización de bienes que reglamenta el artículo 17 constitucional (1940) y las legislaciones generales de bienes nacionales (1941 y 1944); el decreto de modificación a la fracción XXV del artículo 73 constitucional (1966); la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación (1970); la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Ar-

tísticos e Históricos y su Reglamento (1972 y 1975), junto con la adición al artículo 37 bis. (1993), que rigen actualmente; la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (1985) y el Reglamento del Consejo de Arqueología del INAH (1994). Complementariamente, contribuyen en esta tarea de protección al patrimonio cultural la Ley Aduanera de 1995 (modificada en 2006) y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (1988-1996) (Pérez Ruiz, 2012).

La necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural y artístico condujo, por una parte, a fortalecer legislativa e institucionalmente al INAH y al INBA, para que pudieran desarrollar sus funciones sustantivas de formación de especialistas, investigación, conservación y difusión del patrimonio. Por otra parte, llevó a México a incorporarse de forma participativa en organismos internacionales, con el fin de fortalecer la regulación internacional del tránsito de obras de arte y monumentos arqueológicos; de armonizar las normas y recomendaciones para la protección y conservación de obras artísticas, monumentos históricos y arqueológicos; de reflexionar sobre las formas de compatibilizar el desarrollo y la modernización con las necesidades de protección, conservación y rehabilitación de zonas patrimoniales, importantes por su valor arqueológico e histórico, pero también por su valor artístico, cultural e identitario para las diversas poblaciones actuales.

México ha participado activamente en la construcción de instrumentos internacionales y desde el nacimiento de la Unesco en 1945 ha tenido un papel fundamental. Fue uno de los 14 países que formaron la Primera Comisión Provisional y el séptimo país en firmar el Acta Constitutiva de la Organización. Dos años después, fungió como anfitrión de la Segunda Conferencia General de la UNESCO, que congregó a 37 Estados miembros y 27 organizaciones no gubernamentales. En este organismo, la conservación del patrimonio cultural en sus diversas dimensiones ha sido prioritaria y por ello está protegido por varias convenciones internacionales adoptadas por los Estados miembros (1954, 1970, 1972, 2001, 2003 y 2005). Otros instrumentos importantes suscritos por México son la Carta de Atenas (1931) y la Carta de Venecia (1964). Posteriormente, se crearon la Carta del Restauo de 1932 (corregida en 1972), las recomendaciones de Nairobi (1976), la Carta sobre Turismo Cultural de Bruselas (1976), la Carta de los Jardines Históricos y Paisajes Culturales o Carta de Florencia (1982), la Recomendación Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas Toledo-Washington (1986-1987) y el Documento de Nara (1994) (*ibíd*, 2012; Dirección de Desarrollo de Turismo Cultural y de Salud, s.f).

De singular importancia para México ha sido la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, que, entre otras aspectos, propició la inscripción como patrimonio mundial de ciudades históricas,<sup>1</sup> ocho zonas arqueológicas,<sup>2</sup> un sitio de arte

1. El Centro Histórico de México y el Centro Histórico de Xochimilco, en 1987; el Centro Histórico de Oaxaca y la Zona Arqueológica de Monte Albán, en 1987; el Centro Histórico de Puebla, en 1987; la Villa Histórica de Guanajuato y las Minas Adyacentes, en 1988; el Centro Histórico de Morelia, en 1991; el Centro Histórico de Zacatecas, en 1993; la Zona de Monumentos Históricos de Querétaro, en 1996; la Zona de Monumentos Históricos de Tlacotalpan, en 1998; la Ciudad Histórica y Fortificada de Campeche, en 1999; la Villa Protectora de San Miguel y el Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco en 2008.

2. La Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque, en 1987; la Ciudad Prehispánica de Teotihuacán, en 1987; la Ciudad Prehispánica de Chichén Itzá, en 1988; la Ciudad Prehispánica de El Tajín, en 1992; la Ciudad Prehispánica de Uxmal, en 1996; la Zona Arqueológica de Paquimé, en 1998; la Zona de Monumentos Arqueológicos de Xochicalco, en 1999, y la Ciudad Maya de Calakmul, en 2002.

rupestre,<sup>3</sup> tres sitios de monumentos,<sup>4</sup> un paisaje cultural,<sup>5</sup> tres bienes de patrimonio moderno<sup>6</sup> y cuatro bienes naturales,<sup>7</sup> espacios importantes para fortalecer las culturas regionales así como el carácter nacional.

De igual importancia ha sido Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en septiembre de 2003, que se formuló para detener la rápida pérdida de la diversidad cultural y de ámbitos culturales no protegidos por la noción de patrimonio material, provocada por los fuertes impactos de la globalización, el turismo, el comercio; y por el desarrollo incontrolado de los medios de información y comunicación, que en conjunto promueven la homogeneización cultural, que responde a un modelo de sociedad propio de los países hegemónicos/dominantes, mediante el comercio y el consumo cultural estandarizado. En México dicha convención entró en vigor en abril de 2006. Desde entonces, han sido relevantes para cumplir con su mandato los esfuerzos del INAH, la DCCP, y el Inali, instituciones coordinadas ahora por la Secretaría de Cultura.

Hasta ahora, el inventario del patrimonio cultura inmaterial de México cuenta con 249 registros; además, siete expresiones culturales han sido inscritas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.<sup>8</sup> No obstante, ante la fuerte tendencia de emplear este patrimonio con fines de lucro, se enfrenta la necesidad de fortalecer el marco jurídico y reglamentario que mandaten el diseño de políticas públicas para regular su uso. Son crecientes las acciones y proyectos de comercialización que ven en este tipo de patrimonio un espectáculo para consumo turístico, generalmente impulsados por agentes comercializadores externos a sus creadores. Dichas acciones y proyectos desvirtúan el sentido simbólico, ritual e identitario de este tipo de expresiones culturales y sólo dejan a sus verdaderos creadores la pérdida del valor de su cultura y el despojo de su riqueza.

## De la cultura y el desarrollo económico

Nuestro país ha transitado por diversos modelos de desarrollo económico que han tenido sus consecuentes correlatos en las políticas culturales. Entre 1930 y 1960 se vivió el llamado “milagro mexicano” o “desarrollo estabilizador”, que propició el crecimiento económico y privilegió el desarrollo industrial a partir de la sustitución de importaciones. Más tarde, durante la década de 1970 las masivas

3. Las Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco, en 1993.

4. Las Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco, en 1993; los Primeros Monumentos del Siglo XVI en las Faldas del Popocatepetl, con 14 conventos, en 1994; las Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro, en 2003.

5. Paisaje del Agave y las Antiguas Instalaciones Industriales de Tequila, Jalisco 2006.

6. El Hospicio Cabañas, en 1997; la Casa Estudio de Luis Barragán, en 2004; y el Campus Central de la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 2007.

7. Sian Ka'an, en 1987; el Santuario de las Ballenas de El Vizcaíno, en 1993; las Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California, en 2005 y 2007, y la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca, en 2008.

8. En 2008, las Fiestas Indígenas Dedicadas a los Muertos. En 2009, la Peña de Bernal como Lugar de Memoria y Tradiciones Vivas de los Otomí-Chichimecas de Tolimán, así como la Ceremonia Ritual de los Voladores. En 2010, la Tradición Gastronómica de Michoacán, la Pirekua como Canto Tradicional de los P'urhépechas y los Parachicos como Fiesta Tradicional de Enero de Chiapa de Corzo. Y en 2011, el Mariachi como Música de Cuerdas, Canto y Trompeta.

migraciones del campo a las ciudades y las movilizaciones de trabajadores, campesinos y estudiantes que pugnaban por justicia social pusieron en evidencia las debilidades del modelo de desarrollo seguido hasta ese momento.

Se inició entonces un periodo de turbulencia económica que finalmente condujo en 1976 a la devaluación del peso mexicano, que volvió a experimentar una caída de 500% en 1982, debida –entre otras causas– a un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas (caída del precio del petróleo, inflación creciente, excesivo endeudamiento externo, aumento de las tasas de interés internacionales, exceso de gasto público, estatización y petrolización de la economía y fuga de capitales). Este modelo se sustentaba en la inversión pública como motor de la economía, y el Estado desempeñaba el papel rector, además de ser el árbitro de la vida social, para resolver la justicia social e impulsar al país desde sus propios recursos, en especial del petróleo, proyecto que fracasó en gran medida por la caída de los precios del petróleo y el excesivo crecimiento de la deuda externa. Así, 1982 marcó el giro hacia otro modelo de desarrollo basado en la apertura económica y la reforma del Estado, y dio lugar a que las fracciones de la burguesía exportadora, financiera y comercial hegemonizaran la dinámica económica, a la vez que grupos políticos dispuestos a aliarse con el capital nacional e internacional asumieron el poder para fortalecer a la iniciativa privada y el libre mercado como organizadores de la vida económica de México, de la que ellos mismos eran partícipes (Villafane López, s.f).

Por tanto, considerar a la cultura como un importante recurso para el desarrollo económico se ha tornado en el paradigma predominante de las políticas culturales provenientes de diversas instituciones nacionales e internacionales. Si bien algunas prácticas culturales pueden desempeñar dicho papel, tal paradigma no es aplicable a la cultura en general. Como se verá a continuación, ha ido en aumento la presión sobre la cultura para que fortalezca su papel en el desarrollo económico, en detrimento de su importancia para la cohesión y la paz social.

México inició la apertura al comercio internacional globalizado con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)] en 1986, que se acompañó de grandes reformas estructurales. En el campo de la cultura, con la reducción del gasto público y el giro ideológico y político que acompañó el proceso, se debilitaron las políticas culturales destinadas al sector social y a todo aquello que no fuera redituable en términos de ganancia económica. Se acentuó, además, el interés de los capitales privados por participar y beneficiarse de la producción cultural en áreas donde predominaba la atención del Estado.<sup>9</sup> Estaban en juego las ganancias que traería el aumento del consumo cultural en un país donde crecía la población y se urbanizaba con celeridad, pero también el interés por establecer los contenidos culturales y simbólicos que orientarían esa producción cultural, cada vez más asociada a los medios electrónicos y la globalización. Según García Canclini (1995), se trataba de formar consumidores más que ciudadanos, mientras se abría el paso al desarrollo de las grandes empresas del entretenimiento y a la mayor apertura de los capitales en

9. La educación, la infraestructura cultural, el patrimonio cultural, las bellas artes y las culturas populares, entre otras.

áreas de la cultura antes restringidas.<sup>10</sup> En suma, se inició un proceso de cambio de modelo de desarrollo que ha conllevado el deterioro y extinción de los medios de comunicación de servicio público y el fortalecimiento de medios de comunicación para el mercado mediante la creación y aplicación de políticas públicas que obedecen a las presiones de las fracciones del capital que hegemonizan este proceso, y se han dejado de lado las necesidades sociales. Para ello se reestructuraron los sistemas de propiedad y los contenidos se han subordinado a las reglas del mercado y a la producción de las empresas transnacionales (Márquez Elenes, 2004).

Otro paso más para la liberalización de la economía se dio el 1º de enero de 1994, cuando México ingresó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. El 18 de mayo de ese mismo año lo hizo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a partir de 1995 participa en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde entonces nuestro país ha firmado 10 tratados de libre comercio con 45 países, 32 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones con 33 países, nueve acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), y es miembro del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica [TPP, por sus siglas en inglés Trans-Pacific Partnership] (ProMéxico, 2016).

En ese contexto, México ha realizado reformas constitucionales en aliento al sector empresarial, promotor del consumo de cultura masivo, con una lógica de compra y venta de mercancías a empresas transnacionales y de concentración de capitales e influencias políticas en el escenario nacional y mundial. Esta posición es contraria a lo recomendado por la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, que postula la necesidad de que los Estados nacionales generen políticas culturales que aseguren y apoyen la identidad nacional y el desarrollo de la diversidad cultural, e incluso recomienda apoyar la salvaguarda de las industrias culturales nacionales de sentido social. Lo que impera, en cambio, es la visión de que la cultura en general y el patrimonio cultural en su dimensión material e inmaterial son recursos equiparables al capital económico y que deben servir para impulsar el desarrollo económico. Se soslaya el hecho de que se trata de bienes y expresiones culturales cuyo valor primordial radica en que generan cohesión social e identidad, y que por ello son indispensables para consolidar el tejido social, deteriorado por la pobreza, la violencia y la desigualdad social (UNESCO, 2005).

La consecuencia ha sido el debilitamiento de la capacidad del Estado mexicano para conducir las políticas culturales del que podría ser un proyecto nacional en el contexto de la globalización. Se muestra débil para cumplir a cabalidad con su responsabilidad en la producción y distribución de bienes y servicios culturales para la amplia mayoría de la población, así como para garantizar la reproducción de la diversidad cultural de los pueblos indígenas u originarios. Incluso se observa que

10. Las telecomunicaciones, la televisión y la radio, entre otras.

la administración de los servicios culturales se delega cada vez más en manos privadas, a través de diversos medios como las concesiones y la contratación de empresas de servicios, sin que ello abra esos espacios de concesión a los grupos culturales locales para que se beneficien de sus propios recursos. Las consecuencias de ese cambio en la rectoría de la política cultural se observan también en la merma de los recursos de las instituciones culturales no lucrativas, que deben enfrentar exiguos salarios para el conjunto de los trabajadores de la cultura (profesores, investigadores, músicos, cantantes, bailarines, curadores técnicos y custodios de museos, entre otros) y el deterioro constante de sus condiciones de trabajo.

Así, en términos del diseño de las políticas culturales, la conversión de los bienes culturales en mercancías y en motivos de desarrollo económico no puede ser indiscriminada. Debe, en cambio, abrir los caminos de la participación social para que los diversos casos puedan ser analizados y discutidos desde perspectivas múltiples y por los diversos actores que están relacionados con un bien cultural en particular. Esto significa que no todos los bienes culturales podrán tener un tratamiento similar, que habrá que discriminar casos y circunstancias, establecer normatividades y regulaciones, lo mismo que definir espacios para el diálogo y la negociación entre actores que pueden tener intereses diferentes en torno a determinados bienes. De esta forma, no todos los bienes culturales ni todos los espacios de reproducción cultural (como los festivos y ceremoniales) podrán ser materia para el desarrollo económico. Y aun en el caso de que debieran serlo, por su carácter y por la materia con la que trabajan deberán tener una normatividad y una regulación especial, diferente a la de cualquier otra empresa comercial, ya que se trata de bienes de valor social que deben ser protegidos por el Estado y deben considerar una sustantiva e indispensable participación social. Sólo bajo esa lógica el empleo de los bienes culturales y patrimoniales como motores para el desarrollo mantendrá su sentido social y garantizará un amplio y democrático usufructo.

Por todo lo anterior, construir una política cultural nacional, inclusiva, participativa y respetuosa de la diversidad cultural, que recupere el sentido social de la política cultural del Estado mexicano, debe ser una tarea central en el diseño de la ley de cultura de cobertura nacional que rijan a la Secretaría de Cultura para que ésta responda a las demandas sociales y tenga capacidad e incidencia para regular estrictamente la participación de las poderosas empresas nacionales y transnacionales que hoy buscan ser las comercializadoras de la cultura y el patrimonio cultural.

## **De la cultura y el turismo**

Asociado con lo anterior está el papel de la cultura en su sentido más amplio como impulsora del desarrollo económico a través del turismo, sector clave que aporta hasta 8.7% del PIB y en términos de empleos genera 5.9% del total (González G., 2016). Este proceso muestra resultados contradictorios, ya que los rendimientos económicos no pueden desligarse del deterioro de los bienes culturales empleados.

La alerta mundial sobre el uso indiscriminado de la cultura y el patrimonio cultural sin la legislación y reglamentación suficiente que garantice su protección y el sentido social e identitario que los caracteriza se basa en múltiples experiencias que han demostrado que el turismo, incluso el llamado cultural, si bien trae consigo una importante derrama económica, también es disparador de procesos negativos, al desvirtuar los significados de los bienes culturales y al deteriorar el patrimonio y la naturaleza del entorno. Además, puede desatar el conflicto social al propiciar el uso privado y la obtención de ganancias privadas de recursos tradicionalmente colectivos y de servicio público.

Al abordar esta problemática diversos organismos se han preocupado por generar recomendaciones para los Estados nacionales. Uno de los pioneros fue el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos), que en 1976 adoptó la Carta de Turismo Cultural para contrarrestar los efectos nocivos y destructivos que acarrea el uso masivo e incontrolado de los monumentos y los sitios arqueológicos e históricos, se propuso promover los medios para su salvaguarda y para garantizar su conservación<sup>11</sup> e incluso propuso mantenerlos en “un estado de apariencia” para que actúen como elementos de atracción turística y de educación cultural. La Carta de Turismo Cultural es muy clara cuando señala que “en todo caso, con una perspectiva de futuro, el respeto al patrimonio mundial, cultural y natural es lo que debe prevalecer sobre cualquier otra consideración, por muy justificada que ésta se halle desde el punto de vista social, político o económico” (Icomos, 1976: 1-2). De allí que dichos organismos recurran a otros instrumentos para apoyar su recomendación a los Estados miembros de la UNESCO.<sup>12</sup>

En 1995, durante la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible realizada en Lanzarote, España, se dio un paso más para articular diversos instrumentos internacionales. Allí se reconoció que el turismo es “[...] una actividad ambivalente, dado que puede aportar grandes ventajas en el ámbito socioeconómico y cultural, mientras que al mismo tiempo contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de la identidad local, por lo que debe ser abordado desde una perspectiva global” (Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, 1995:1). En síntesis, en la Conferencia se señaló la prioridad de articular políticas y estrategias entre los sectores de cultura y turismo para desarrollar programas que combinen la preservación del patrimonio cultural en todas sus manifestaciones con el ejercicio responsable del turismo; esto significa mejoras en la calidad de vida de las comunidades receptoras.

Otro ámbito más para garantizar la salvaguarda de la cultura, el patrimonio cultural y su entorno natural se ha desarrollado bajo la noción de “turismo responsable”, integrada al actual Código Ético Mundial para el Turismo y adoptada por la Organización Mundial del Turismo (OMT) en 1999. El contenido cardinal de esta noción implica que si bien el turismo puede ser una vía para la gestión

11. El Icomos define el turismo cultural como: “Aquella forma de turismo que tiene por objeto [...] el conocimiento de monumentos y sitios histórico-artísticos. Ejerce un efecto realmente positivo sobre éstos en tanto contribuye –para satisfacer sus propios fines– a su mantenimiento y protección. Esta forma de turismo justifica, de hecho, los esfuerzos que tal mantenimiento y protección exigen de la comunidad humana, debido a los beneficios socioculturales y económicos que comporta para toda la población implicada” (Icomos, 1976, p: 1).

12. En especial a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada en 1972, y a la Resolución de Nairobi, de 1976.

de todos los recursos de forma que puedan satisfacer las necesidades económicas, sociales y estéticas de las sociedades, debe hacerse respetando al mismo tiempo la integridad cultural y los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida. En ese mismo año, al reconocer el entorno globalizado de los procesos culturales, en su XII Asamblea General de México, el Icomos aprobó la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (Icomos, 1999).

Instrumentos como los señalados son el marco legal, de legitimidad mundial, sobre el que debe darse el fomento del turismo cultural responsable y sustentable para abordar dos aspectos sustantivos implicados en el uso del patrimonio cultural y natural para fines lucrativos: a) la creación de reglamentaciones efectivas que garanticen la conservación de los bienes y expresiones culturales y del patrimonio cultural, y b) la solución de la tensión esencial entre la gestión económica y comercial que se realizará sobre recursos sociales (generalmente de autoría y usos colectivos) y su uso y usufructo a través de su comercialización, muchas veces por actores privados, que beneficiará sólo a unos cuantos, sean éstos locales o externos (a un individuo, a un grupo, a una familia, o a determinadas empresas privadas). Por desgracia, hasta hoy los instrumentos internacionales son fundamentalmente para brindar recomendaciones a los Estados, sin que se llegue a legislar para regular adecuadamente la incidencia de la cultura en el desarrollo económico. De allí que la ley de cultura, de alcance nacional, que mandate a la Secretaría de Cultura como su vía de ejecución, debe reforzar y garantizar la generación de la normatividad de salvaguarda sobre los bienes, las expresiones culturales y el patrimonio cultural que vayan a ser empleados para fines de comercialización y de fomento al turismo y, por ende, debe generar los mecanismos de vinculación y coordinación con –entre otras– las secretarías de Turismo y Economía con el fin de vigilar y hacer cumplir dicha legislación y reglamentación.

Tal legislación debe incluir por lo menos los siguientes principios: a) que la conservación del bien cultural y patrimonial debe ser preponderante sobre cualquier otra finalidad de uso y usufructo; b) que los fines de uso social son preponderantes sobre los de beneficio privado; c) que el uso y usufructo debe ante todo beneficiar a los portadores y creadores de la cultura y el patrimonio puesto en juego; d) que ninguna decisión de uso y usufructo comercial y turístico puede hacerse contraviniendo los derechos de quienes son los herederos, portadores y creadores de esos bienes (sean de autoría individual o colectiva). En suma, debe atender la normatividad establecida en todos los instrumentos nacionales e internacionales que reconoce y protege el valor histórico, identitario y de cohesión social de los bienes culturales, que –entre otras cosas– establece la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y que –en caso de controversia– obliga a recurrir a peritajes especializados.

## **De la protección de la cultura y los procesos de globalización**

En México y el mundo la cultura está en el centro del debate. Una de las razones es el proceso creciente de homogeneización cultural mediante el consumo masivo de bienes, promovido por las grandes empresas transnacionales y los medios de comunicación e información masivos. Otra es la

disputa por el control de los contenidos de la producción cultural, que por su sentido simbólico servirá de soporte a distintos proyectos culturales. Otra más es la lucha por el control de la producción cultural y por los beneficios económicos que ésta conlleva. Y otra más gira en torno al debate de la función de la cultura en el devenir de las naciones, lo que implica dilucidar el papel que deben tener los Estados nacionales para proteger su identidad, su soberanía y su diversidad cultural, considerada esta última como patrimonio de la humanidad.

En ese contexto no es casual que la preocupación internacional por la diversidad cultural se haya empezado a discutir y a regularse en el GATT y en la OMC, a partir de que en el marco del comercio internacional varios países plantearon la necesidad de establecer reglas para garantizar un trato diferencial para los bienes y servicios culturales. La inquietud mundial por la pérdida de la cultura propia se presentó una vez terminada la Primera Guerra Mundial, cuando varios países europeos propusieron “cuotas de pantalla” para oponerse a la invasión de películas estadounidenses (Bernier, 2003). Entendían que un país sin políticas culturales adecuadas corre el riesgo de quedar sujeto a dinámicas sobre las que no tiene control ni participación y deja a la deriva su identidad nacional y la diversidad de sus expresiones culturales, con el riesgo de que desaparezcan ante el empuje de los países que adquirieron una condición hegemónica al término del conflicto armado. No fue hasta 1947 cuando varios países, entre ellos Francia, lograron (amparados por el artículo IV del GATT) aplicar cuotas de pantalla para películas nacionales. El debate en torno a crear un estatuto de excepción para los productos culturales en los acuerdos comerciales internacionales, así como la práctica de la excepción cultural, se mantuvo hasta la entrada en vigor de la OMC, donde predominaba ya una concepción de la cultura, reducida a la producción de bienes y servicios e industrias culturales (*idem*).

En 1996, en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Francia propuso una excepción para las industrias culturales –cine, televisión, editoriales– y en 1998 se retiró de las negociaciones cuando no prosperó su iniciativa. Tras el fracaso de las negociaciones de la OCDE para llegar a un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (1998) y la conflictiva Conferencia Ministerial de la OMC de Seattle (1999) el paradigma cambió, ya que se consideró imposible que la cultura –enfocada en la producción de bienes y servicios e industrias culturales– quedara exenta de los acuerdos comerciales. Desde entonces, Canadá y el gobierno de Quebec se declararon oficialmente a favor de un instrumento sobre diversidad cultural que reconociera el derecho de los Estados y gobiernos a apoyar la cultura. Esta iniciativa condujo a que más adelante la UNESCO se involucrara en el problema de la diversidad cultural. Sin embargo, el proceso no fue sencillo, ya que se debatía si un instrumento internacional de ese tipo debería estar en la Unesco o debía desarrollarse en la OMC, donde se había generado la inquietud. En suma, se trataba de dirimir si la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales sería un instrumento comercial para continuar la lucha por la excepción cultural en los tratados de comercio internacional, o si se trataba de un instrumento sólo cultural cuya meta no era incidir sobre la OMC y que sólo debía proporcionar un código de conducta y un espacio de discusión para que los Estados consideraran la importancia de la diversidad cultural (*idem*).

Parte de los problemas que se generaron para tomar una medida se derivaron de la doble acepción con que se maneja el concepto de cultura en la UNESCO desde 1982: la de producción cultural de bienes y los servicios necesarios para ella; y la de cultura en un sentido antropológico, como forma de vida y dimensión espiritual de un pueblo. Al no ser equivalentes estas nociones, su tratamiento dentro del comercio internacional no podía ser igual, como tampoco podrían serlo las medidas de protección para unas y otras. La polivalencia en la definición del concepto *cultura* aún se mantiene y en ocasiones genera confusión.

Otro aspecto complejo fue que Estados Unidos, que estaba en ese momento fuera de la UNESCO, se reincorporó en 2003, luego de 19 años de ausencia, para vetar las propuestas de Francia, Canadá y Quebec, que buscaban retirar los temas culturales de la OMC y crear mecanismos internacionales de protección para la diversidad cultural. Este país también se opuso a los 63 países miembros de la Red Internacional sobre Políticas Culturales, que impulsaban sacar el tema de la cultura de la OMC, y a las 16 coaliciones para la diversidad cultural, entre las que estaban las de Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay (*idem.*; Burch, 2005). La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que se aprobó en octubre de 2005 y entró en vigor el 18 de marzo de 2007, se diseñó bajo las presiones de Estados Unidos con un carácter normativo.

En ese marco de debate entre quienes pugnan por la salvaguarda de la producción cultural y quienes lo hacen por la desregulación para su comercialización de tipo neoliberal, la posición de México respecto a la protección de la cultura no ha sido estable y expresa las presiones sociales, internas y externas, que pugnan por la protección o por la desregulación y la liberalización económica. Así, por ejemplo, durante las negociaciones del TLCAN México no incluyó la cláusula de excepción de la cultura, mientras que Canadá sí lo hizo y emprendió políticas de apoyo a su producción cultural nacional y de protección a sus industrias culturales. Significativamente, en el conflicto entre productores, distribuidores y exhibidores que se entabló en 1998 respecto a mantener la prohibición del doblaje al español de cintas extranjeras (excepto las infantiles y educativas), la restricción de 10% de tiempo de pantalla para las películas mexicanas en todas las salas de cine en el país y la creación de un fondo de fomento de la industria cinematográfica (financiado en parte por 55% de la taquilla), después de que las empresas distribuidoras transnacionales se rebelaron contra la Ley Federal de Cinematografía, adicionada y reformada en 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor de United International Pictures, 20th Century Fox, Buena Vista Columbia Tristar en términos de una defensa de “libertad de comercio” y de “igualdad” (Márquez Elenes, 2004).

En cambio, México se alió en el seno de la Unesco con Francia y Canadá en contra de Estados Unidos, que consideraba que todo lo relativo a la cultura, como cualquier otro producto comercial, debía tratarse en el seno de la OMC, en una clara equiparación de toda la cultura con las industrias culturales y de éstas con las industrias del entretenimiento. En 2004, México, Francia y Quebec adoptaron una declaración conjunta sobre la diversidad cultural, basada en el reconocimiento de la especificidad de la dualidad de los bienes y servicios culturales (valor comercial y valor identitario y

simbólico), el derecho de los Estados para elaborar y llevar a cabo políticas culturales y medidas de apoyo a favor de la diversidad cultural, la necesidad de contar con un instrumento jurídico vinculante y con una articulación apropiada con otros instrumentos internacionales, la necesidad de disponer de mecanismos de seguimiento eficaces de solución de controversias y para la cooperación en el desarrollo del ámbito cultural (Rodríguez Barba, 2009).

Sin embargo, ante al documento preliminar de esa convención, en México se confrontaron dos posiciones: la Secretaría de Economía apoyaba la visión de que los productos culturales debían someterse a las reglas del comercio internacional, mientras que el Conaculta se pronunciaba a favor de que los productos culturales tuvieran un trato especial al ser portadores de valores, ideas y sentidos importantes para la identidad cultural. Al final, México se subordinó a la posición de Estados Unidos y apoyó la inclusión de la cláusula que garantiza que ninguna disposición de esa convención podría interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones que los Estados han contraído con la firma de otros tratados internacionales (*idem*).

A pesar de sus limitaciones, desde que México ratificó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, ésta actúa como marco para el diseño de sus políticas culturales y de su legislación cultural. Sin embargo, esta última debe distinguir entre las dos acepciones con que se maneja la noción de cultura en la Unesco: como la producción de bienes y servicios necesarios para la producción cultural, cuyo acceso debe garantizarse para todos los mexicanos; y, en un sentido antropológico, como forma de vida y dimensión espiritual de un pueblo, que debe garantizar la diversidad cultural con el apoyo de otros instrumentos nacionales e internacionales encaminados a garantizar derechos específicos, como el de los pueblos indígenas.

Entre otras tareas, se requiere con urgencia que de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (que se aprobó en octubre de 2005 y entró en vigor el 18 de marzo de 2007) se deriven preceptos legales y legislaciones viculantes que permitan el ejercicio de los derechos culturales que de ella proceden.

## **De la cultura, las industrias culturales y su salvaguarda**

El término de industrias culturales fue utilizado por primera vez en 1947 por Theodor Adorno y Max Horkheimer cuando analizaban la potencia de la radio, el cine y la naciente televisión, pero su uso se extendió hasta la década de 1970 en el contexto de los procesos mundiales relacionados con los intercambios comerciales de productos, bienes y servicios culturales, y hacía referencia a sus diferentes soportes tecnológicos: libros, cintas magnetofónicas, videos, internet y señales digitalizadas, entre otros (Márquez Elenes, 2004).

La UNESCO impulsó los primeros estudios sobre el tema en 1978 para ubicar la función y el lugar de estas industrias en el desarrollo de las sociedades. Así, en 1980 un grupo de expertos contribuyó a elucidar su definición, su campo de acción, su funcionamiento, sus ramas, su incidencia sobre los

grupos sociales, sus creadores, su situación en los procesos de internacionalización y sus relaciones con los sectores público y privado. Los resultados se publicaron en México en 1982, durante la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales. En ella el debate se polarizó entre quienes defendían la perspectiva liberal que proponía su inclusión sin límites en la economía, quienes estimaban que las industrias culturales implicaban la invasión del campo cultural por el modo de producción capitalista, y aquellos que reconocían los problemas de la producción industrial de la cultura pero veían en ella una oportunidad para el desarrollo y la democracia cultural (Espinosa Fernández, s.f).

En 1982 la UNESCO enumeró los aspectos positivos y negativos de las industrias culturales. Entre los positivos, enunció la ampliación del acceso a los mensajes culturales, la reducción de los costos de producción y consumo, la transformación de la creación profesional, la intensificación de los contactos entre creadores y público, el mayor acceso de la población al conocimiento del mundo y el impulso a la acción educativa. Entre los negativos, expuso la ocultación progresiva o marginalización de la producción cultural y los mensajes culturales que no tuvieran la forma de mercancías ni un valor económico, lo que representaría un conflicto con la identidad cultural, que además desalentaría la producción local-nacional debido al bajo costo de los productos y mensajes importados; una producción basada en la trivialización, en el carácter efímero y en el empobrecimiento de los contenidos. Los aspectos negativos eran susceptibles de producirse debido a su rentabilidad económica y la posibilidad de su uso con fines de control social o político (*idem*).

Otro debate más se refirió a la caracterización misma de una industria cultural, y con el paso del tiempo se fue perfilando su composición. En general, ahora se reconoce que las industrias culturales: a) implican un acto de creación y son portadoras de contenidos simbólicos, ideológicos y culturales; b) estos contenidos simbólicos son producidos, reproducidos, almacenados o distribuidos de acuerdo con patrones industriales y comerciales; c) contienen un soporte tecnológico para su difusión, y d) su producción, desde su origen, se orienta al mercado, por lo que se realizan a gran escala y de acuerdo con una estrategia basada en consideraciones económicas. A esto se han agregado otras características, como la de que aplican técnicas de producción en serie, mercantilizan la cultura y se fundan en una organización del trabajo de tipo capitalista, de modo que el productor se transforma en un trabajador (asalariado) y la cultura en un producto comercial, una mercancía (Márquez Elenes, 2004). Por su parte, al definir las por oposición a la producción artesanal e individual, García Canclini (1989) señala que las industrias culturales emplean medios técnicos y relaciones laborales propios de la industria; conjugan la creación, la producción y la comercialización de bienes y servicios; e incluyen formas específicas de consumo propias del capitalismo transnacional y la globalización.

La UNESCO considera a las industrias culturales como parte de las industrias creativas. Dice:

El término industria cultural se refiere a aquellas industrias que combinan la creación, la producción y la comercialización de contenidos creativos que sean intangibles y de naturaleza cultural. Estos contenidos están normalmente protegidos por *copyright* y pueden tomar la forma de un bien o servicio [...] El térmi-

no industria creativa supone un conjunto más amplio de actividades que incluye a las industrias culturales más toda producción artística o cultural, ya sean espectáculos o bienes producidos individualmente [...] Las industrias creativas son aquéllas en las que el producto o servicio contiene un elemento artístico o creativo sustancial e incluye sectores como la arquitectura y publicidad (UNESCO, s.f: 1).

En suma, se trata de industrias culturales cuando son creaciones portadoras de contenidos simbólicos, son producidas, reproducidas, almacenadas o distribuidas de acuerdo con patrones industriales y comerciales, contienen un soporte tecnológico para su difusión, su producción se orienta hacia el mercado bajo consideraciones económicas, se producen mediante una organización del trabajo que no es artesanal ni individual, sino que emplea medios técnicos y relaciones laborales propios de la industria, además de que incluyen contenidos culturales intangibles, generalmente protegidos por *copyright*.

A partir de lo anterior, resulta evidente que no cualquier tipo de cultura y de producción cultural puede ser considerado como industria cultural. Y por definición quedan excluidos de éstas el patrimonio cultural material e inmaterial, la producción artesanal y las expresiones y bienes culturales de carácter social, cuya producción se asocia por origen con las identidades sociales y la reproducción de las sociedades.

Sin embargo, es de vital importancia señalar que, pese a producir para el mercado, las industrias culturales nacionales no están exentas de dificultades ante las asimetrías entre países y las fuerzas de la globalización. Por ello la UNESCO reconoce que éstas enfrentan circunstancias difíciles ante las políticas de desregulación que ha reducido la diversidad de empresas nacionales, debilitado a las pequeñas y medianas, y reducido la capacidad de influencia y gestión de la población civil e incluso de los gobiernos nacionales frente a los consorcios transnacionales, que deciden la producción y los contenidos en alianza con las escasas empresas monopólicas del país. Lo anterior también mengua a las empresas públicas o de capital social (*idem*). Debido a esto, también para las industrias culturales se han desarrollado medidas de protección en el ámbito internacional, como se hace en Francia, Canadá y Estados Unidos.

En el contexto de la contienda actual por los beneficios de la producción cultural y por controlar la generación de sus significados, en México se ha generado una gran confusión en torno a las llamadas industrias culturales y su definición, su papel en el desarrollo económico y sus relaciones con la diversidad cultural.

En nuestro país –como en muchos otros– los procesos de liberalización de la economía que condujeron al “adelgazamiento” del Estado vieron en las actividades educativas y culturales un lastre del que había que liberar al gobierno, y crearon los mecanismos legislativos para desregularlas y traspasarlas al empresariado. En ese entorno surgió el interés por demostrar que ciertos sectores de la cultura no eran un lastre y que –además– contribuían a la economía nacional. Se dieron datos “duros” sobre la industria editorial, la producción de artes escénicas y espectáculos, la televisiva y la cinematográfica, entre

otras, que se caracterizaron como industrias culturales. En su estudio, Ernesto Piedras (2004) demostró que las industrias culturales en México protegidas por derechos de autor integran uno de los sectores más importantes de la economía, al ubicarse en el cuarto lugar, sólo por debajo de las industrias maquiladoras, el petróleo y el turismo.<sup>13</sup> El problema es que ciertos sectores de funcionarios gubernamentales, investigadores, gestores culturales y empresarios mexicanos extrapolaron esa capacidad para producir ganancias económicas hacia todos los ámbitos de la cultura, el patrimonio y la producción cultural en general, y con ello consolidaron un discurso y una política cultural que considera que toda la cultura y el patrimonio cultural deben transformarse en “industria cultural autosustentable”. Esta perspectiva olvida que las industrias culturales (que desde su origen producen bajo patrones comerciales, emplean soportes tecnológicos para su difusión y están protegidos por *copyright* en beneficio de las empresas que tienen sus derechos de explotación económica) tienen importancia para la cohesión social y la identidad de las naciones, y por ello requieren de sus gobiernos, tanto en sus políticas internas como en los tratados comerciales internacionales, un tratamiento específico, de salvaguarda, tal como lo demuestra la legislación de países como Francia y Canadá, que han creado medidas de protección en tiempos de globalización y de neoliberalismo económico mientras –aliados con Estados Unidos– obligan a otros países a una apertura completa de sus mercados. Estas presiones comerciales son difíciles de resistir para los países menos fuertes, que además han asumido sin reservas el discurso neoliberal sobre la apertura comercial sin límites (Bernier, 2003).

En un contexto de desregulación, apertura económica y confusión, el gobierno mexicano ha sido débil para defender a sus industrias culturales. Sólo como ejemplos, vale decir que el 29 de diciembre de 1992 la nueva ley de cinematografía abrió el camino al capital extranjero; los reglamentos de televisión por cable de 1993 duplicaron los tiempos de las concesiones; en 1995 se modificó el artículo 28 constitucional para plantear la posibilidad de incorporar 45% de capital extranjero a los sistemas de televisión y de distribución por cable, y ese mismo año se aprobó una nueva ley de telecomunicaciones para propiciar la privatización de los satélites nacionales y la apertura de servicios desde satélites extranjeros; en 1997 se modificó la ley de derechos de autor para incorporar la figura del *copyright*, lo que permite la compra de derechos patrimoniales de una obra que antes eran inalienables (Márquez Elenes, 2004). En el campo de la cinematografía, antes del TLCAN, 50% de la cuota de pantalla estaba reservada a películas mexicanas, que después de la firma del tratado se redujo en 30%. Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) desapareció por bancarota la distribuidora mixta (privada/estatal) de películas nacionales y en 1992 fue privatizada la Compañía Operadora de Teatros, que exhibía cine mexicano. En 2002 las firmas Onex Corporation, de Canadá, y Oaktree Capital Management, de Estados Unidos, adquirieron Cinemex, cadena líder de cines en México que atiende alrededor de 25% del mercado nacional y 50% del de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Además, en 1993 culminó el proceso de privatización de la televisión mexicana

13. Para 1998 contribuyeron con 6.7% del PIB, una cifra importante si se piensa que en Inglaterra su contribución era de 8.25% y en Estados Unidos de 8.2%.

con la venta de las dos redes nacionales (canales 7 y 13) de Imevisión a Televisión Azteca (Márquez Elenes, 2004).

La disputa por el control de las telecomunicaciones en México entre quienes pretenden privilegiar su sentido social y los que se inclinan por su comercialización sin control y a favor de los monopolios privados se expresó con crudeza en el año 2005, cuando se aprobó un proyecto de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones o ley Televisa (Esteinou Madrid, 2007); y más tarde en torno a la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que finalmente entró en vigor el 13 de agosto de 2014 (que según los expertos tenía el objetivo de aumentar la competencia en los mercados de radio y televisión), que sigue las recomendaciones de la OCDE con el fin de dar certeza al mercado y generar beneficios para los consumidores (Hernández Arroyo, 2016).

En tal contexto, una ley de cultura de alcance nacional debe distinguir entre los diferentes tipos de producción cultural, indicando los instrumentos nacionales e internacionales a los que deben remitirse las instituciones para normar y actuar sobre los bienes y las expresiones culturales y patrimoniales, con una clara distinción entre aquella producción cultural y patrimonial que por origen tiene un sentido y un uso social, y aquella que por origen y vocación tiene en el mercado su destino. Pese a ello, pueden también tener un tratamiento diferente al de cualquier otra mercancía, de tratarse de industrias culturales con un papel social importante. De igual modo, dicha ley debe prever que el ordenamiento institucional de la Secretaría de Cultura se realice de acuerdo con la vocación con que fue creada cada una de las instituciones que la conforman, distinguiendo las encaminadas a la salvaguarda de la diversidad cultural, la identidad y el patrimonio cultural nacional; las destinadas a garantizar el acceso de los mexicanos a la llamada cultura universal; las enfocadas a promover y salvaguardar las industrias culturales, y las orientadas a brindar bienes y servicios necesarios para la producción cultural de toda la población. También debe obligar que se respete la autonomía y la capacidad de gestión de las instituciones, para evitar su desmantelamiento, su suplantación mediante la duplicidad de funciones y el desvanecimiento de sus funciones históricas.

## **De los bienes y servicios culturales al derecho a la cultura y los derechos culturales**

En nuestro país, las demandas por servicios y bienes culturales han estado a la par del crecimiento demográfico, de los avances en la educación pública, del fortalecimiento de una identidad nacional fincada en la riqueza de su diversidad cultural y del patrimonio cultural que la enraiza y proyecta hacia el futuro, así como del creciente acceso de los mexicanos a las bellas artes<sup>14</sup> y a la llamada cultura universal.<sup>15</sup> En ese amplio marco ha sido necesario legislar y transformar las instituciones del Estado mexicano dedicadas a la educación y a la cultura para responder en términos de derechos a las de-

14. Definidas como el conjunto de manifestaciones artísticas de naturaleza creativa que poseen valor estético.

15. El conjunto de creaciones en las que a lo largo del tiempo los humanos han expresado su sensibilidad creativa, estética y artística.

mandas de la población, al mismo tiempo que para tratar de responder a los nuevos retos creados por las exigencias de liberalización de la economía y a las presiones del sector privado para participar en la producción cultural y el otorgamiento y administración de bienes y servicios.

Así, junto al crecimiento demográfico y al aumento de la educación escolarizada en todo el país (expresada en el fortalecimiento de la educación pública en todos los niveles educativos), se avanzó en la instalación de una infraestructura cultural que apoyara la educación y el desarrollo cultural de los mexicanos en el sentido restringido de cultura ya mencionado. Se impulsaron las bellas artes y se fomentaron las capacidades de los mexicanos para disfrutar la cultura (en su acepción de alta cultura) y ser partícipes de su creación e innovación. Dentro de la SEP, pero también dentro de las universidades públicas, se crearon bibliotecas y se fomentó la producción editorial y la lectura. Además, se generaron y fortalecieron espacios para la enseñanza y difusión de las artes (en su acepción más amplia), que hasta hoy incluyen una gran diversidad de expresiones creativas (pintura, escultura, arquitectura, teatro, música, danza, fotografía, letras, y cine, entre otras), y se impulsaron las industrias culturales (editorial y cinematográfica, entre otras) al considerar que, además de hacer “accesible la cultura” a amplios sectores de la población, éstas eran espacios útiles y necesarios para la convergencia de las instituciones estatales de fomento con las de la iniciativa privada, que desde hace décadas exigen cada vez más su activa participación en la vida cultural del país.

En ese contexto de demandas y necesidades se asumió la noción de “bienes y servicios culturales”<sup>16</sup> para referirse en general a todo aquello que sirve de soporte para impulsar el “acceso a la cultura” y propiciar la creación, la expresión y la difusión de la producción cultural mediante infraestructura, condiciones para la enseñanza, medios para la formación profesionalizada de artistas, impulso a los creadores, así como todos aquellos recursos que incentiven el desarrollo de la creación cultural, su protección, su difusión y su acceso.

Uno de los problemas de la actualización legislativa e institucional en México es que no siempre ha quedado claro el contenido de la noción de “bienes y servicios culturales” en relación con nociones como “derecho a la cultura”, “derechos culturales”, “derecho de acceso a la cultura” y “derecho a la diversidad cultural”. Esto abona a la confusión de pensar la cultura sólo como equivalente a las bellas artes y a la considerada cultura universal.

Esta idea de cultura como sinónimo de las bellas artes y la cultura creada por los países hegemónicos –y denominada como cultura universal–, la Grecia antigua se empleó para diferenciarla de las creaciones destinadas a satisfacer necesidades (consideradas como oficios o artes menores), así como para marcar una frontera con las producciones culturales hechas por los sectores “no cultos” o populares

16. La UNESCO la enuncia como “actividades, bienes y servicios culturales”, y tiene la siguiente definición: “Las actividades, los bienes y los servicios que, considerados desde el punto de vista de su calidad, utilización o finalidad específicas, encarnan o transmiten expresiones culturales, independientemente del valor comercial que puedan tener. Las actividades culturales pueden constituir una finalidad de por sí, o contribuir a la producción de bienes y servicios culturales. (Artículo 4.4 de la Convención sobre la Protección y Promoción de las Expresiones Culturales de 2005. En: [https://7E4FV\\_nBDYuOjwPL\\_bi=gws\\_rd=cr&ei&8-oe=utf&8-www.google.com.mx/search?q=bellas+artes+mexico&ie=utfgDA#q=servicios+culturales+definicion](https://7E4FV_nBDYuOjwPL_bi=gws_rd=cr&ei&8-oe=utf&8-www.google.com.mx/search?q=bellas+artes+mexico&ie=utfgDA#q=servicios+culturales+definicion))

(consideradas artesanales). Esta noción lleva implícita la concepción de que no todas las personas son poseedoras de “cultura”, a la que debe “accederse” mediante la educación y el fortalecimiento de las capacidades individuales para la creación y el disfrute de las diversas expresiones estéticas y artísticas creadas a lo largo de la historia de la humanidad. Así, para poder “acceder a la cultura”, los individuos requieren de bienes (insumos e infraestructura necesarios para formarse, adquirir capacidades, enriquecerse y crear) y servicios (las vías para llegar a lo anterior), y están protegidos por el “derecho a la cultura”, el “derecho al acceso a la cultura” y a sus “derechos culturales”. A partir de esa concepción restringida, vigente en gran parte de la legislación y el quehacer cultural de las instituciones mexicanas, se ha dejado de lado la definición amplia de cultura con sentido antropológico, que se concibe como forma de vida y como una dimensión simbólica presente en el conjunto de la vida social, que supone que toda persona y todo grupo social es poseedor de cultura (tan diversa como las sociedades humanas) y que se asocia con el derecho de ejercer la cultura e identidad propias así como a recrear y enriquecer la diversidad cultural. Además, se confunde la noción de “derechos culturales” establecida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007, que hace referencia explícita a los derechos de los pueblos originarios a ejercer con autonomía su cultura y su identidad.

Cabe aclarar que la noción de “derechos culturales” con el sentido restringido ya señalado, como sustrato para ejercer el “derecho a la cultura”, no es exclusiva de México y tiene una larga trayectoria. En 1948 se reconocieron internacionalmente los derechos culturales como parte del estatuto de los derechos humanos al aprobarse la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco de la naciente Organización de Estados Americanos (OEA). En este primer catálogo intergubernamental de derechos humanos, junto al derecho a la educación en el artículo XIII se proclamó el derecho a los beneficios de la cultura, en el marco jurídico de los derechos culturales fundamentales de la persona humana (Harvey, 2008). En dicho texto se entienden los derechos culturales como:

- a) el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, el de gozar de las artes y el de disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos; y b) el derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor (Harvey, 2008:3-4).

Desde entonces su protección se ha enriquecido mediante diversas legislaciones internacionales, entre las que destacan, en 1948, la promulgación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 27 incluyó el reconocimiento mundial de los derechos culturales en términos semejantes a los establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el reconocimiento internacional de la propiedad intelectual consolidada en el Convenio de Berna en 1948, en la Unesco en 1952, y en la Organi-

zación Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 1967; la aprobación en las Naciones Unidas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, que señala que dentro de un marco de igualdad ante la ley y de no discriminación, cada Estado se obliga a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio los derechos señalados en el mismo, entre los cuales están los derechos a la libertad de opinión y de expresión (artículo 19); de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18); de reunión pacífica (artículo 21) y de libre asociación (artículo 22), así como el derecho de las personas a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, lo mismo que a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que les correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría (artículo 15). En este documento se reconocen los derechos culturales de las minorías como una nueva categoría,<sup>17</sup> innovación que fue reforzada posteriormente en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de las Naciones Unidas en 1992 (*idem*).

De singular importancia es la declaración de Friburgo, presentada en 1997, ya que recoge lo sustantivo sobre derechos culturales en legislaciones dispersas y reconoce que los derechos humanos tienen una dimensión cultural, que la violación de los derechos culturales provoca tensiones y conflictos de identidad, que éstos son sustantivos para proteger la diversidad cultural y que nadie puede ser discriminado por ejercerlos. En esta declaración se plantea el derecho de toda persona a elegir e identificarse con una o varias comunidades culturales, a participar libremente en la vida cultural, a expresarse libremente –en público y en privado– en los idiomas de su elección, y a no ser obligado a identificarse o ser asimilado a una comunidad cultural. Tales principios se desarrollan ampliamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, publicado en 2009, que establece el derecho de todas las personas a participar en la vida cultura y que los derechos culturales se fundan en los derechos de actuar libremente, de escoger la identidad propia, de identificarse o no con una o con varias comunidades, o cambiar de idea, de participar en la vida política de la sociedad, de ejercer las prácticas culturales propias y de expresarse en la lengua de elección, entre otros. Este texto también vincula los derechos culturales con los derechos humanos, la diversidad cultural, el desarrollo, la no discriminación y los derechos de las minorías.

Incorporar los derechos de las llamadas minorías a los derechos culturales fue un avance en la consecución de sus derechos ciudadanos, aunque no siempre se han explicitado las relaciones que pueden y deben existir entre los derechos culturales (asociados con el derecho a la cultura) que tienen todos los ciudadanos de una nación con los derechos indígenas, que reclaman la especificidad de ciertos derechos al ser pueblos originarios, y los derechos a la diversidad cultural que amparan la

17. El artículo 27 prescribe en tal sentido: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma” (Harvey, 2008, p. 4).

especificidad de innumerables grupos culturales en México. Esto no permite esclarecer con precisión lo que en México, como casi en todos los países, ha sido la distinción, la diferencia entre la producción y la difusión de la cultura en su sentido limitado de producción creativa de corte artístico y las demandas surgidas desde los movimientos indígenas para que sean reconocidos sus derechos como pueblos que exigen que existan las condiciones constitucionales, económicas, sociales y de justicia y equidad que permitan la reproducción de sus culturas e identidades históricas, con sus peculiares formas de producción y expresión cultural, generalmente colectiva. De este modo, al referirse a los derechos culturales no se especifica la interrelación que debe existir entre los derechos que tienen todos los indígenas –en tanto ciudadanos– al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, y los derechos específicos que tienen como pueblos originarios, entre los que destacan su derecho a sus culturas e identidades propias, a la autonomía y a la libre determinación.

Las nociones de “derecho de acceso a la cultura” y de “derechos culturales”, que se asocian a los derechos humanos y al derecho de todo ciudadano de acceder a los bienes y servicios culturales brindados por el Estado, fueron fundamentales en México para legislar en materia cultural y establecer una enmienda a los artículos 4º y 73, e incorporó a este último la fracción XXIX-Ñ. Esta reforma, que entró en vigor el 30 de abril de 2009, incluye el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, legisla sobre la inclusión de la cultura en los medios de comunicación, sobre la propiedad intelectual y los derechos de autor, así como sobre la vinculación del sector público, privado y social en el ámbito de la cultura y la participación activa de los tres niveles de gobierno en relación con ésta. Por ello tampoco establece con claridad la articulación de los derechos culturales con la legislación referente a los derechos indígenas ya comentada. A la letra dice:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural (Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2009).

Lo complejo es que, al publicarse el decreto por el que se integran el derecho a la cultura y los derechos culturales en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se estableció el principio para que se desarrollara una nueva legislación en materia cultural, así como para adecuar la estructura de las instituciones culturales. Esto conllevó, por una parte, la transformación del Conaculta en Secretaría de Cultura;<sup>18</sup> y por otra, la necesidad de legislar sobre una ley de cultura

18. Por decreto emitido por el Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 2015.

de alcance nacional. Esto último representa un reto múltiple, ya que dicha ley deberá subsanar las limitaciones de la concepción de derechos culturales, en tanto no contemplan con claridad su articulación con los derechos indígenas y las legislaciones relacionadas con la diversidad cultural, y a la vez deberá garantizar que la Secretaría de Cultura construya un diseño institucional que albergue y organice con coherencia a las dependencias responsables de los bienes y servicios culturales, así como a aquellas que se encargan del patrimonio cultural material e inmaterial, y que a la vez se enlazan con los derechos indígenas.

En un esfuerzo por resolver el galimatías conceptual, en un grupo de trabajo formado por Amparo Sevilla, Aldir Gómez, Antonio Machuca, Javier Guerrero y quien esto escribe señalamos en agosto de 2016 que, debido a que la cultura es una dimensión presente en el conjunto de la vida social no existen individuos ni grupos sociales carentes de cultura, y que por ello el ejercicio de los derechos humanos tiene necesariamente una dimensión cultural, en este caso acorde a la composición pluricultural de México. De lo anterior se deriva a su vez que los derechos culturales son aquellos derechos humanos de los sujetos individuales y colectivos que garantizan el ejercicio de su identidad y su cultura propias, así como su acceso a conocer y beneficiarse de la producción cultural que la humanidad ha generado a lo largo de la historia. Al ser parte indisoluble de los derechos humanos, los derechos culturales son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes y progresivos. Además, tienen una connotación fundamentalmente colectiva que se deriva de nuestra Constitución, que garantiza –de acuerdo con diversos tratados internacionales suscritos por México– los derechos y libertades de los pueblos indígenas, las minorías y los grupos reconocidos como vulnerables. De esta manera, la libertad, la igualdad y la no discriminación constituyen los fundamentos de los derechos humanos y, por lo mismo, de los derechos culturales.

El reto en México es entonces cómo construir nuevas políticas e instituciones que se adapten a las nuevas y amplias demandas sociales, que exigen acceder a bienes y servicios que garanticen las condiciones para impulsar y propiciar la creación, la expresión y la difusión de la producción cultural en todas sus manifestaciones, considerando la diversidad cultural del país, y que incluyen la conservación de la biodiversidad necesaria para la reproducción de las culturas locales, la infraestructura educativa, la formación de especialistas, el impulso a los mecanismos de transmisión de conocimientos y prácticas culturales, así como todos aquellos recursos y servicios que incentiven el desarrollo de la creación cultural, su protección, su difusión y su acceso. Esta perspectiva se opone a las viejas concepciones que privilegiaron una visión de la cultura sobre la que antaño se creó un modelo elitista y centralista de las instituciones culturales, que en ocasiones ha sido paternal y en otras autoritario. Además, esta perspectiva exige el ejercicio del derecho a la diversidad cultural en términos de equidad y el del derecho a tener y reproducir una identidad y una cultura propias con el fin de que desde esa diversidad arraigada en la historia y el patrimonio de los pueblos que conforman México, éstos puedan insertarse en los procesos globales.

## De cultura y la participación social

Frente al reto de reformular legislaciones, actualizar instituciones y proyectar una nueva manera de gestar y ejecutar las políticas públicas en México, es fundamental redefinir el papel que debe desempeñar el Estado nacional mexicano en el campo de la cultura y frente a los procesos de globalización, cuyos promotores buscan el debilitamiento de los Estados nacionales para imponer sin concesión ni control pautas culturales y de consumo masivo que benefician sobre todo a los grandes capitales transnacionales.

En medio de las fuerzas de la globalización y las fuerzas internas que demandan transformaciones sustantivas de carácter social, el gobierno mexicano se debate entre fortalecer al Estado como regulador social y desde allí conservar nuestra soberanía y nuestra identidad nacional, o refrendar nuestra pertenencia a la dinámica neoliberal para cuyos capitales hegemónicos los Estados nacionales pueden ser una limitante para su actuación directa sobre los territorios y los campos de la vida social que son de su interés. Esta última opción, entre otras cosas, ha agudizado las diferencias y desigualdades sociales y económicas, así como las exclusiones culturales.

Para algunos sectores radicales es tiempo de aprovechar la debilidad del Estado nacional para provocar su colapso y la crisis social total, y por esa vía resistirnos a la globalización neoliberal y acabar, así, con la desigualdad, la pobreza y la injusticia. Para otros sectores, igualmente radicales pero de signo contrario, responder a los intereses de las empresas privadas facilita debilitar al Estado, o modificarlo hasta el punto en que sus políticas e instituciones se comprometan abiertamente con sus intereses por el control privado de los recursos estratégicos, las fuentes energéticas, los mercados y los bienes culturales y patrimoniales, que avizoran como fuentes privilegiadas para emprender jugosos negocios. Para otros sectores, en cambio, es tiempo de reformas que fortalezcan al Estado nacional y le den capacidad para enfrentar, regular y controlar la rapacidad desmedida de los capitales nacionales y transnacionales y sus agencias.

Para alcanzar la última opción proponemos reformar las legislaciones y las instituciones bajo una óptica democrática que abra canales institucionales para la participación social, el diálogo y la concertación. Es decir, fortalecer al Estado como la instancia básica de inclusión y representación social para que los mexicanos podamos decidir las formas y el sentido de nuestra participación en el contexto de la globalización y en el devenir de nuestra nación; esto es, que podamos fortalecer la participación social para decidir sobre el devenir de nuestra identidad y nuestra cultura, y contemos con los recursos para acotar los excesos de la mundialización cultural y el neoliberalismo deshumanizado.

La experiencia histórica de los últimos años en el mundo ha demostrado que los gobiernos eficientes y fuertes son los capaces de asumir el liderazgo que les confía y ordena democráticamente la sociedad civil, que cumplen con eficiencia su papel como representantes de la sociedad y reguladores de su convivencia y que, bajo los preceptos rectores dictados por las políticas de Estado, tras-

cienden las coyunturas electorales, para impulsar un proyecto nacional articulado, pero autónomo, dentro de los procesos de globalización.

Por todo lo anterior, la democratización de la vida cultural no será posible sin la institucionalización de la participación social en la vida pública, sin el fortalecimiento del Estado como espacio para el diálogo y el consenso interno, y como instancia de regulación e incluso de protección ante las fuerzas de la globalización. Sin una población sólidamente arraigada en la identidad nacional y en sus culturas y sus identidades locales y regionales; sin una población ampliamente educada, informada, comunicada, capaz de proponer y tomar decisiones; y sin una población participativa, el futuro de nuestro país y de su diversidad de pueblos y culturas es incierto frente al torbellino de la globalización y la fuerza de los capitales que la controlan.

Reconocer la importancia de la participación social en el diseño de las leyes, las políticas, la proyección, la ejecución y la evaluación de las acciones culturales es un asunto de legitimidad para el Estado y para la paz social, y será fundamental para que los individuos, que hoy son sólo consumidores de cultura, se forjen como ciudadanos capaces de hacer valer y hacer respetar su voz y sus decisiones para definir el futuro de nuestro país.

Por tanto, el reto es reformar y construir legislaciones, instituciones y políticas culturales plurales, diversas y democráticas en su concepción, participativas en su diseño, ejecución y evaluación, y equitativas en su valor social y en el reparto de sus beneficios.

## Bibliografía

- Bernier, Ivan (2003). "Los países en desarrollo y el proyecto de Convención Internacional sobre la Diversidad Cultural". *Chronique 4*. Recuperado de <http://www.diversite-Culturelle.qc/fileadmin/documents/pdf/cronica03-06.pdf>
- Burch, Sally (2005). "La diversidad cultural tiene su convención". Recuperado de [http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id\\_article=1112](http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id_article=1112).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2003). Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- Conferencia Mundial de Turismo Sostenible (1995). "Carta del turismo sostenible". Recuperado de <http://www.turismo-sostenible.org/docs/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf>.
- Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos) (1976). "Carta de turismo cultural". Recuperado de [http://ipce.mcu.es/pdfs/1976\\_Carta\\_turismo\\_cultural\\_Bruselas.pdf](http://ipce.mcu.es/pdfs/1976_Carta_turismo_cultural_Bruselas.pdf).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009). "Artículo 4º Constitucional. Del Derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado" [Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril]. Recuperado de [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=.](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=)
- \_\_\_\_\_ (2016a). "Artículo 2º Constitucional. Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías". Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=>
- \_\_\_\_\_ (2016b). "Artículo 3º Constitucional". Recuperado de [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s=.](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s=)

- Dirección de Desarrollo de Turismo Cultural y de Salud. (s.f). "Marco Normativo y Legal para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural de México y el Mundo". Recuperado de <http://www.unich.edu.mx/wp.../01/Marco-1normativo.pdf>.
- Espinosa Fernández, Lourdes Rita (s.f). "Industrias culturales, concepto que evoluciona". Recuperado de [www.super.cult/publicaciones/industr-tis-culturales.pdf](http://www.super.cult/publicaciones/industr-tis-culturales.pdf).
- Esteinou Madrid, Javier (2007). "La Ley Televisa, y el extravío comunicativo de la nación mexicana". Recuperado de [http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n60/varia/Javier\\_Esteinoupdf#page=3&zoom=auto,-13,784](http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n60/varia/Javier_Esteinoupdf#page=3&zoom=auto,-13,784).
- García Canclini, Néstor (1989). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- García Canclini, Néstor y Ernesto Piedras Feria (2006). *Las industrias culturales y el desarrollo de México*. México: Flasco/Siglo XXI/SRE.
- González Galván, Jorge Alberto (1994). "Reforma al artículo 4º Constitucional: pluralidad cultural y derechos de los pueblos indígenas". Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/427/42707906.pdf>.
- González G., Susana (2016). "Turismo en México, con mayor contribución al PIB que al empleo". *La Jornada en línea*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/03/12/turismo-en-mexico-con-mayor-tasa-de-contribucion-al-pib-que-al-empleo-714.html>.
- Harvey, Edwin R. (2008). "Derecho a participar en la vida cultural (Artículo 15 (1) (a) del Pacto)". Recuperado de <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/discussion/EdwinRHarvey.pdf>.
- Hernández Arroyo, Federico (2016). "Telecomunicaciones: nueva ley, grandes retos". *Forbes México*. Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/telecomunicaciones-Nueva-Ley-Grandes-Retos/>.
- Icomos (1999). "Carta Internacional sobre Turismo Cultural: la Gestión del Turismo en los sitios con Patrimonio Significativo". Recuperado de [http://www.icomos.org/charters/tourism\\_sp.pdf](http://www.icomos.org/charters/tourism_sp.pdf).
- Márquez Elenes, Laura (2004). "Diversidad cultural e industrias culturales y el Tratado de Libre Comercio de las Américas". *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*. Nueva época, 7, p.205-p.222.
- Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales (2007) "Los derechos culturales. Declaración de Friburgo". Recuperado de [http://www.culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals239.pdf](http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2005). "Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales". Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (s.f). "Comprender las Industrias Creativas. Las estadísticas como apoyo a las políticas públicas". Recuperado de [http://portal.unesco.org/culture/en/files/30850/11467401723cultural\\_stat\\_es.pdf/cultural\\_stat\\_es.pdf](http://portal.unesco.org/culture/en/files/30850/11467401723cultural_stat_es.pdf/cultural_stat_es.pdf) (consultado en abril 2016).
- Organización Mundial de Turismo (1999). "Código Ético Mundial para el Turismo". Recuperado de [http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/codigo\\_etico\\_OMT.pdf](http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/codigo_etico_OMT.pdf)
- Pérez Ruiz, Maya Lorena (2005). *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México*. México: INAH-Conaculta.
- \_\_\_\_\_ (2012). "patrimonio, diversidad cultural y políticas públicas". *Diario de Campo*. Nueva época, 7, p.82-p.84
- Piedras, Ernesto (2004). *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*. México: Conaculta-SOGE-M-Caniem-SACM.

- ProMéxico (2016). "México y sus tratados de libre comercio con otros países". Recuperado de <http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html>.
- Rodríguez Barba, Fabiola (2009). "La importancia de la Convención sobre Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO y su impacto en las políticas culturales mexicanas". *Confines*, 5, p.23-p.37.
- Senado de la República (2001). "Dictamen de Ley Indígena". Recuperado de <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/ley.htm>.
- Sousa Suárez, Margarita y Cristina Henríquez Bremer (coords.) (2012). *Instituto Nacional Indigenista. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Villafane López, Víctor (s.f). "La transición de México a fin del siglo". Recuperado de [http://www.hechohistorico.com.ar/trabajos/valores\\_socioculturales/lecvmx108.html](http://www.hechohistorico.com.ar/trabajos/valores_socioculturales/lecvmx108.html).