

COMENTARIOS A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES, PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (OCTUBRE DE 2004)¹

Iván Franco

Instituto de Investigaciones Antropológicas y Facultad de Medicina-UNAM

Introducción

Concientes de la trascendencia que puede tener en el actual momento cualquier cambio en la legislación sobre Cultura y Patrimonio Cultural, los profesores de investigación científica y docencia del INAH, a través de diversos Seminarios pero también a partir de análisis y reflexiones individuales, mantienen una actitud crítica hacia todas las propuestas legislativas emanadas de los máximos órganos de representación de nuestro país. La atención y seguimiento de dichas iniciativas se sustenta, ante todo, por el cúmulo de conocimientos y experiencias que como estudiosos y especialistas en la materia de investigación y difusión del Patrimonio Cultural se almacena en los Centros de Trabajo que conforman el Instituto Nacional de Antropología e Historia y que por supuesto se reflejan mes con mes, por ejemplo, en ediciones como el *Diario de Campo*.

Un ejercicio de crítica antecedente al que ahora se presenta, fue realizado por la doctora Maya Lorena Pérez Ruiz con sus *Observaciones al Proyecto de Ley General de Cultura. Iniciativa presentada por el Senador Armando Chavarría, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*.² En esta ocasión, la iniciativa para otorgarle su status jurídico al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en octubre de 2004, no puede escapar del análisis y crítica de los profesores de investigación. Su difusión en esta edición, sintética y adosada con comentarios críticos, será seguramente de interés para todos aquellos investigadores sensibles (o en vías de sensibilización) al delicado momento por el que atraviesa el Patrimonio y su legislación ante los embates de intereses privados nacionales e internacionales (v. gr. Wal-Mart-Aurrerá en Teotihuacan) alentados por una ola globalizadora mercantilista de gran aliento y que, en apariencia, pretende reducir al terreno de la mercancía gran parte de nuestra herencia histórica patrimonial.

I) Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos de esta iniciativa de la fracción parlamentaria del PAN se puede entender a partir del análisis de cuatro objetivos básicos en ella plasmados:

A) Se reconoce que la cultura mexicana no es un ente monolítico sino “un fenómeno” diverso y heterogéneo por lo que resulta de gran importancia preservarla, fomentarla y difundirla. Reconoce que al Estado corresponde proveer las condiciones para que “la cultura florezca, se desarrolle, difunda y arraigue en todos los habitantes”, y se establece la existencia de un entramado institucional y burocrático caracterizado por la sobre-posición y duplicidad de funciones. Esto, afirman, propicia una respuesta poco ágil del gobierno a las demandas y necesidades del sector cultural frente a su dinamismo y vertiginosidad.



C.B. Waite, Chapala, Jalisco, ca. 1908 © SINAFO-Fototeca Nacional.

Se da a entender entonces la necesidad de establecer mayor diálogo y comunicación entre las instituciones del sector cultural, posible -plantea dicha fracción- sólo a través de un “marco jurídico congruente”, y se establece que este diagnóstico se llevó a cabo en el Programa Nacional de Cultura 2001-2006, por lo que se da un reconocimiento explícito al (si es que existe) programa foxista en materia cultural.

B) Reconoce, contrariamente a otras iniciativas partidistas del PRI, del PRD y del propio PAN, que se requiere fortalecer la articulación entre la “materia cultural y la educativa” con el propósito de revertir la exigua conciencia de lo enriquecedora que resulta la cultura en el desarrollo personal, comunitario y nacional. Por lo mismo, es necesario reformar dicho marco para dar certeza jurídica a las diversas instituciones encargadas de cultura pues sólo la correcta y fluida coordinación de las políticas culturales incidirá en el mejor cumplimiento de la cultura en el desarrollo nacional.

C) Pretende, en consecuencia, que se de reconocimiento jurídico al Conaculta para que ya no dependa jurídicamente de un Decreto Presidencial, sino que tenga por origen una ley emanada del Congreso de la Unión. Lo concibe como un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, que debe permanecer en su actual situación dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y que su titular sea nombrado por el Poder Ejecutivo Federal. La propuesta le otorga el carácter de órgano rector de la política cultural y artística nacional. Y, como tal, se le faculta para establecer las bases y mecanismos de participación entre los sectores público, social y privado para el estudio, fomento y preservación de las “manifestaciones” culturales y artísticas.

D) Finalmente, a la propuesta de ley se le incorpora una figura “civil” que sería el Foro Ciudadano de Cultura y las Artes, al que se concibe como un ente auxiliar en el cumplimiento de los objetivos de coordinación y rectoría del CONACULTA en materia cultural. Cabe señalar que este órgano estaría conformado por una serie de representantes “notables” (directivos de instituciones e intelectuales) así como por organizaciones de la sociedad civil a la que no se le define de manera clara en toda la Exposición de Motivos.

Comentario crítico:

Carece esta parte de una definición clara de Cultura y sólo se da a entender, sin definir tampoco, que la cultura mexicana es compleja y polifacética y que esto cumple un papel trascendente en nuestra constitución como nación y como pueblo. Incurre, pese a ello, en el prejuicio recurrente de entender “Cultura” como “alta Cultura” o como aptitud para absorber conocimientos. Concibe, además, de forma muy vaga el complejo origen histórico de las sociedades nativas de México, así como la compleja



Lago de Chapala, Jalisco, 1925-1930 © SINAFO-Fototeca Nacional.

interacción resultante entre aquéllas y el mundo europeo a partir de la Conquista. También se percibe cierta connotación prejuiciosa hacia determinados procesos históricos y sociales (que por supuesto no se explicitan) cuando plantea la necesidad de aceptar y entender el trayecto de la historia para apreciar “hazañas y yerros del acontecer social”, así como cuando refiere que “quienes pertenecen a una cultura” pueden entender valores de otras culturas, como si existiera algún ser humano fuera de todo ámbito cultural.

Confunde lo educativo y lo cultural, pese a que plantea la necesidad de articulación entre ambos campos, cuando apunta que Acción Nacional contempla a “la cultura” como el elemento que da raíz y sustento a la vida personal y social, pero es rescatable –como ya se dijo- su planteamiento de que al Estado corresponde proveer condiciones para que la cultura florezca y se arraigue entre los habitantes. Esto, sin embargo, deja ver que su noción de “habitante” o “ciudadano” es acartonada y estática pues, si bien concibe la importancia de un Foro Ciudadano coadyuvante en la elaboración del programa cultural estatal, éste se integraría con el peso de sectores institucionales y de notables (personalidades destacadas de la vida cultural) además de que le da tareas de auxiliar del Conaculta. Deja pues de lado, quizá sin proponérselo, la propia diversidad y dinámica de la sociedad mexicana, lo que da origen precisamente a la complejidad de las demandas de respeto y tolerancia hacia las muchas y diversas culturas mexicanas realmente existentes dentro y fuera de nuestro país.

II) Sobre la Ley que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Ya vimos que el objetivo central de esta iniciativa es crear el Conaculta. En consecuencia, la propuesta se integra en siete capítulos con 26 artículos, así como una sección de Transitorios con seis artículos, en donde el primero habla precisamente de la creación de dicho órgano. Veamos uno a uno cada una de estas secciones de la propuesta.

El capítulo 1 está dedicado a definir la naturaleza, objeto y atribuciones del Conaculta. El artículo 1 establece entonces que el Conaculta sería un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, dotado de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. En el artículo 2 se define al Conaculta como el órgano rector de la política cultural y artística nacional, atribuyéndole funciones de contribución al desarrollo cultural y democrático, formulación de políticas públicas y de coordinación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que realicen funciones en materia de promoción y difusión de la cultura.

El artículo 4 resalta porque establece la necesidad de fortalecer el vínculo con el sector educativo para contribuir con el desarrollo integral del individuo, y se refuerza este mandato con lo que se establece en el artículo 6 sobre que las atribuciones conferidas por disposiciones legales y administrativas a la



Pescadores en una embarcación sobre el río Grijalva, Villahermosa, Tabasco, ca. 1950 © SINAFO-Fototeca Nacional.

SEP en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes serían ejercidas por el Conaculta. A diferencia de otras propuestas legislativas que pretenden crear una especie de supersecretaría centralizada en materia de cultura, en esta iniciativa se le confiere al Conaculta (artículo 6 fracción I) la facultad de *diseñar* estrategias e instrumentos para fomentar programas y proyectos que permitan promover y difundir la cultura y las artes. También se le otorgan atribuciones (artículo 6 fracción II) para *evaluar* el desempeño de los órganos desconcentrados de la SEP que tengan a su cargo funciones de promoción, preservación y difusión de la cultura y las artes.

La fracción V del artículo 6 también le otorga el compromiso de *promover* de conformidad con las disposiciones legales aplicables, el establecimiento de instrumentos económicos necesarios para el estímulo a las industrias culturales. Y, de manera escueta, la fracción VI establece que el Conaculta deberá promover y fortalecer las tradiciones y el arte popular. Entre otras fracciones, la número XII resalta porque establece que el Conaculta deberá *promover* en la sociedad una cultura de respeto y responsabilidad para preservar, proteger, difundir y promover el patrimonio cultural y artístico nacional.

Comentario crítico:

Integrado por seis artículos este capítulo se erige como el de creación del Conaculta, y delimita su naturaleza, objeto y funciones. Está claro que para la fracción del PAN que elaboró esta propuesta, el Conaculta debe ser un órgano administrativo desconcentrado de la SEP con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. Esta delimitación deja abierta la puerta, sin embargo, para que en el futuro el Conaculta pudiera desprenderse de la SEP tal y como se perfila en el artículo 6 que señala que las atribuciones conferidas por disposiciones legales y administrativas a ésta en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes serían ejercidas por el Conaculta.

Asimismo, se observa una debilidad conceptual en este capítulo que está vinculada de forma estrecha a la indefinición de cultura que adolece la Exposición de Motivos. Porque si bien delimita con bastante éxito los objetivos y atribuciones que podría cumplir el Conaculta, e incluso define la cultura como patrimonio de la sociedad estableciendo la responsabilidad estatal de garantizar a todos los habitantes las condiciones, medios y espacios para la libertad de acceso a los bienes y servicios culturales, deja de lado que la sociedad está integrada por individuos y grupos con capacidades económicas y políticas asimétricas. Este vacío, de preservarse como ley, daría lugar a que determinados grupos poderosos, en nombre de la sociedad y apelando a la responsabilidad estatal de estimular su plena libertad de acceso a bienes y servicios artísticos y culturales (a través de industrias culturales bien organizadas), adopten la actitud de demandar de forma permanente al Estado por obstaculizar su derecho (particular) de acceder a (determinados) bienes culturales.



Pescadores a bordo de una canoa tarasca durante la pesca del pez blanco, Pátzcuaro, Michoacán, 1940-1945 © SINAFO-Fototeca Nacional.

Parece ser que los legisladores del PAN definieron de forma mecánica, partiendo de la noción universal de Patrimonio de la Humanidad, su noción de la cultura (mexicana) como patrimonio de la sociedad. En buena medida tautológico, este planteamiento es aún más ambiguo cuando concibe a las culturas vivas de los pueblos y comunidades indígenas como “manifestaciones culturales y artísticas”. Así, lejos de comprometerse en esencia con los derechos sociales, políticos y humanos de la(s) población(es) indígena(s) de México en materia de apoyo, fomento y respeto a sus tradiciones educativas y culturales, pretende generar una suerte de política cultural asistencialista hacia sus “manifestaciones artísticas y culturales” las cuales, por cierto, tampoco se definen.

Esto llevaría a repetir políticas culturales que el viejo Estado priísta aplicó sin mucha suerte (y para beneficio de burocracias y elites promotoras y vendedoras) de las manifestaciones artísticas y culturales de los pueblos indígenas. Se detecta incluso cierto aire de hispanismo etnocentrista cuando se plantea la necesidad de promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional, dejando de lado que los idiomas indígenas son hablados por comunidades vivas que requerirían por supuesto de un lugar dentro de las políticas de apoyo y difusión de la diversidad lingüística nacional. En todo caso se necesitaría, desde luego, mayor sensibilidad y apoyo de la SEP, pero también mejor coordinación entre ésta y el Conaculta, lo que desafortunadamente no está ni siquiera esbozado sobre la materia en esta propuesta.

III) Sobre los Capítulos II y III, de su Estructura Orgánica y Junta Directiva

El artículo 7 define de forma esquemática los órganos directivos del Conaculta: Junta Directiva, Secretario Ejecutivo, Foro Ciudadano y Unidades administrativas según su reglamento interior. E inmediatamente el capítulo III establece que la Junta Directiva deberá integrarse con un representante de la SEP quien preside, uno de la Secretaría de Turismo, uno de la de Gobernación, uno de la de Relaciones Exteriores y uno de Hacienda y Crédito Público. Todos deberán ser subsecretarios. Se establece que el Secretario Ejecutivo desempeñará funciones de Secretario Técnico de la Junta Directiva y tendrá derecho a voz en la Junta.

A la Junta Directiva se le faculta (artículo 9) a establecer las políticas generales para la conducción del Conaculta y deberá someter a consideración de las autoridades de la SEP los proyectos de iniciativas de ley, decretos, acuerdos y disposiciones de carácter general que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes le corresponda promover a la propia SEP (Fracción II). Se concibe pues subordinado el Conaculta tanto a la SEP como al Ejecutivo Federal en materia de reglamentación como presupuestal, si bien vimos que el artículo 6 perfila la posibilidad de autonomización del Conaculta. La Junta Directiva también estaría facultada a nombrar a los miembros que integrarían el Foro Ciuda-



Pescador chontal recogiendo redes, 1970 © SINAFO-Fototeca Nacional.

dano, lo que permite especular de cierto peligro faccioso y se otorga un voto de calidad el presidente de la Junta Directiva.

Comentario crítico:

Llama la atención que en este capítulo se acote el poder político del titular del Conaculta (como se observa en el siguiente apartado descriptivo), lo que es un hecho que en los sexenios de Zedillo y Vicente Fox se magnificó al grado de reducir políticamente a instituciones de mayor trayectoria y peso académico como el INAH y el INBA frente al propio Conaculta. Viciado por su origen como institución creada por un poder ejecutivo autoritario, faccioso e ilegítimo, para la fracción parlamentaria del PAN de la actual legislatura, parece estar claro que en materia cultural es más recomendable una especie de dirección conjunta y colectiva de lo cultural que la creación legal de una instancia cuyo titular almacene mucho poder. Esta posición se observa con más detalle en el siguiente apartado.

IV) Sobre el Capítulo IV, del Secretario Ejecutivo

El artículo 13 de esta iniciativa plantea que el Secretario Ejecutivo del Conaculta será designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal a través del Presidente de la Junta Directiva, es decir, el representante de la SEP. Esta definición deja en claro la dependencia de la SEP y de la Presidencia de la República que para la fracción parlamentaria del PAN debe tener el director del Conaculta.

Así, entre las catorce facultades que se definen deberá tener su titular destacan que actuará como su representante, planear y coordinar el funcionamiento del Conaculta, ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y, entre otras, llevar a cabo la coordinación de las actividades de promoción y difusión cultural y artística del INAH y del INBA (fracción XII), respectivamente. Es decir, que el Conaculta para nada influirá en la definición de las materias laboral ni mucho menos de investigación y conservación del Patrimonio Cultural que sus respectivas leyes y reglamentos mandan cumplir a ambos institutos.

Comentario crítico:

Se concibe pues al titular del Conaculta como un funcionario menor dentro de la estructura de la SEP, así como se le acota dentro de un cuerpo directivo llamado Junta Directiva, facultada para decidir e imponer líneas de acción y política cultural al titular del órgano rector de la política cultural y artística nacional. Es más, en el artículo 18, se evidencia un mayor acotamiento al titular del Conaculta cuando se establece (fracción II, III y IV) que el Secretario de Educación Pública podrá proponer su remoción cuando no cumpla los acuerdos de la Junta Directiva, le otorgue información falsa, o se ausente de sus labores sin autorización de aquella.



Cruces y Campa, Chozas de pescadores, Tampico, Tamaulipas, ca.1880 © SINAFO-Fototeca Nacional.

V) Sobre el Capítulo V, del Foro Ciudadano

Se concibe el Foro Ciudadano como un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas y programas del Conaculta en materia de promoción y difusión de la cultura. Estaría integrado por un número de entre diez y veinte ciudadanos representantes de intelectuales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, Cámaras, Asociaciones y demás relacionadas con el sector cultural. Su participación será honorífica, por lo que se descarta un vínculo económico con el Conaculta y como tal deberá opinar sobre programas y su desarrollo, asesorar a la Junta Directiva y al Secretario Técnico y contribuir en el impulso de políticas públicas y proyectos en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes. Durarán en su cargo tres años y sus reglas de funcionamiento quedarían establecidas en un reglamento interior.

Comentario crítico:

Este capítulo avanza sobre todo en definir específicamente los alcances no tanto de los integrantes del Foro Ciudadano sino del Conaculta. La fracción parlamentaria del PAN lo concibe como un órgano estrictamente dedicado a la *promoción y difusión* de la cultura. Llama por esto mismo la atención que, en este punto, no se maneje más la noción de “manifestaciones culturales”.

VI) Sobre los Capítulos VI y VII, Prevenciones Generales y Régimen de Trabajo

En estos se establece que queda reservado a los Tribunales Federales el conocimiento y resolución de todas las controversias del Conaculta y que las relaciones de trabajo del personal del Conaculta se registrará por el apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

Comentario crítico:

Se respeta la legislación federal vigente.

VII) Sobre Transitorios

En caso de ser aprobada esta iniciativa la fracción parlamentaria que la presenta propone que la actual titular del Conaculta, ampliamente cuestionada por su ineptitud para convocar a toda la comunidad intelectual y artística a lo largo de cuatro años y carente de autoridad moral en la materia, podría pasar a ocupar el cargo de Secretario Técnico. Su encargo terminaría el 30 de diciembre del 2006. Todos los archivos y expedientes del actual Consejo Nacional para la Cultura y las Artes pasarían a formar parte del Conaculta y se respetarían todos los derechos laborales adquiridos por el personal del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.



Nacho López, Pescador construyendo una canoa, Costa de Pacífico, 1960 © SINAFO-Fototeca Nacional.

El artículo quinto delimita una vez más las atribuciones del Conaculta en materias de promoción, preservación y difusión de la cultura y las artes, y el sexto establece que los asuntos que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentren en trámite ante algunas de las unidades administrativas de la SEP que pasen a formar parte del Conaculta, o los recursos administrativos interpuestos en contra de actos o resoluciones de tales unidades administrativas, se seguirán tramitando ante el Conaculta o resueltos por el mismo cuando se encuentren vinculados con la materia objeto de la presente ley.

Comentario final:

Como sus autores señalan, esta propuesta pretende superar un entrampamiento de varios años en materia legislativa; en particular la referida al reconocimiento jurídico por parte de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión, de una institución creada arbitraria, errática y autoritariamente por el Poder Ejecutivo Federal en diciembre de 1988: el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Debido a los problemas de definición y conceptuales que presenta en la Exposición de Motivos y en algunos de sus capítulos centrales, parece que esta iniciativa poco coadyuvará para salir del marasmo creado por las iniciativas lanzadas sobre la materia.

Resalta hasta cierto punto la delimitación de la materia del Conaculta a actividades de promoción, preservación y difusión de la cultura y las artes. Pero llama la atención que concebida para fortalecer el vínculo educación y cultura -y por tanto la labor que desempeña la SEP-, esta propuesta del PAN otorgue al titular de este organismo status de Secretario Técnico subordinado a la SEP, mientras que al Conaculta en cuanto tal se le faculte como el órgano que deberá articular y regir la política cultural del Estado. Por un lado se acota la dimensión política que podría alcanzar el desempeño del cargo directivo, pero por otro se faculta al órgano en sí para asumir la rectoría en materia de política cultural, aspecto que no solo la identifica con el cuestionado *Proyecto de Fomento y Difusión de la Cultura*, sino que pone las bases para magnificar el peso político de la institución.

Notas:

* Investigador CINAH-Yucatán, Secretario General de la D-II-IA-1 del INAH.

Iniciativa presentada el mes de octubre del 2004 por los diputados federales José Antonio Cabello Gil, María Viola Corella Manzanilla, Norberto Enrique Corella Torres, Blanca Eppen Canales, Patricia Flores Fuentes, Bernardo Loera Carrillo, Germán Martínez Cázares, Carla Rochín Nieto y Pablo Villanueva Ramírez.

Maya Lorena Pérez Ruiz, "Observaciones al Proyecto de Ley General de Cultura. Iniciativa presentada por el Senador Armando Chavarría, a nombre del Grupo Parlamentario del PRD", En: *Diario de Campo*, No. 69, Septiembre de 2004, pp. 33-39.