

DERECHO, Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DE LA CULTURA:
INQUIRIENDO SOBRE LA OPCIÓN DE UN ÓRGANO
CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO PARA EL SECTOR
CULTURA EN MÉXICO

Raúl Avila Ortiz

El texto enfatiza la importancia contemporánea de la vinculación científica entre Derecho, Políticas y Administración Pública de la cultura en México; ejemplifica algunas de las debilidades e inconsistencias de la legislación vigente en la materia y examina tres opciones para reorganizar y consolidar la función de gobierno y administración cultural del país. En particular, el autor apunta a la construcción de un órgano constitucional autónomo que garantice, a través de la normatividad pertinente e incluso medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales, la democratización de la política cultural que actualice una formulación constitucional consagratória de valores y principios culturales producto del avance del pensamiento jurídico y del consenso social.

Es tiempo del Derecho y de políticas de Estado para la administración pública de la cultura. Para los mexicanos, ante la dinámica de la globalización y la nueva pluralidad social y cultural del país, ha llegado el tiempo de repensar, en general, la estrategia para el desarrollo democrático cultural.

En efecto, si el derecho ha estado presente en diversas etapas del desarrollo histórico como marco en el que se expresan valores sociales fundamentales y se instrumentan políticas pertinentes para concretarlos, y si la cultura tiene hoy la importancia estratégica que en otros tiempos ha llegado a alcanzar la tierra y la fábrica, entonces debemos asignar a la relación entre Derecho, Políticas, Administración y Cultura la mayor de las prioridades.

El desafío de la política jurídica, las políticas de Estado y la administración pública de la cultura puede apreciarse en términos tanto de derechos humanos como de valores y principios constitucionales, así como también de una gerencia efectiva con participación social.

En cuanto a la política jurídica, encargada de expresar normativamente las políticas de Estado producto de la concertación y el consen-

so entre actores relevantes, debe señalarse que el tema consiste en superar la actual carencia de explicitación y unidad en la concepción constitucional y legal de nuestra visión sobre la cultura.

En esta materia, se requiere en México asumir plenamente los contenidos de los artículos 3, 4, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de cultura.

Es indispensable que a la definición de democracia, la cual, como forma de vida, implica el constante mejoramiento cultural de la sociedad, se le entienda en el contexto de la pluralidad demográfica mexicana, de tal manera que cobre pleno sentido el principio de que la rectoría del Estado sea verdaderamente integral, fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, fomente el crecimiento económico y el empleo, permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, a la vez que la planeación nacional del desarrollo imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización cultural de la Nación.

Si tales valores y principios ya forman parte de nuestro acervo constitucional, ahora resulta de la mayor importancia comprender y normar constitucionalmente la cultura en términos de los grandes principios que el Derecho Internacional y el Derecho Comparado han forjado: por una parte, se requiere constitucionalizar y elevar al rango de política de Estado el principio del derecho de las personas al acceso, participación y disfrute de la cultura, las artes y los beneficios de los progresos intelectuales y científicos; por la otra, sería pertinente incluir el principio que establece el derecho de personas y comunidades del país a la preservación y enriquecimiento de su identidad cultural.

Vista desde el enfoque de los derechos humanos, la cultura aparece no sólo como medio para el logro de fines sino como base social de los fines mismos, puesto que se le entiende, por una parte, como un valor intrínseco, como todo lo que es bueno para el ser humano, lo que no contradice su humanidad y la hace mejor en todos los sentidos, lo cual ya es de suyo trascendente. Al mismo tiempo, la cultura también se entiende como factor de la producción y un ámbito para el empleo, espacio para la democracia por la vía de la participación social corresponsable y elemento crucial para defender, enriquecer y promover, a través de la reconocida riqueza de la pluralidad social y regional de México, nuestra identidad nacional.

Elaborando un poco más en este sentido, el derecho a la cultura es, a diferencia de los derechos civiles y políticos que son de carácter

individual, y a diferencia de los derechos sociales y económicos que tienen carácter colectivo, al mismo tiempo de naturaleza individual y de naturaleza colectiva.

En efecto, como he asentado en otros textos, se trata del derecho activo de los individuos, grupos, sectores sociales y comunidades a participar en la creación y distribución, y del derecho pasivo de que accedan, al disfrute de bienes y servicios valiosos tales como la educación, la producción intelectual y artística, el patrimonio cultural tangible e intangible, la promoción cultural, las artes y la comunicación. En algunas formulaciones académicas y experiencias extranjeras, que no le son ajenas a nuestro país, forman parte del Derecho Cultural los derechos de las minorías, tales como las comunidades indígenas, grupos vulnerables y las llamadas culturas populares, lo mismo que la información, la ecología y el deporte.

El Derecho Cultural en México, así entendido, muestra una clara falta de unidad en la conceptualización de la cultura y la perjudicial desarticulación en la legislación que la concreta. Hay, por lo tanto, y no obstante importantes esfuerzos institucionales para racionalizarlas y aplicarlas, políticas públicas insuficientes, fragmentadas y hasta en colisión, lo que se traduce en bajo grado en la relación costo/beneficio para concretar los valores constitucional e internacionalmente reconocidos en la materia.

Fundadas en un consenso político plural expresado en un diseño constitucional específico, las políticas de Estado en materia cultural deberían encontrar en un nuevo arreglo institucional administrativo los instrumentos y mecanismos que condujeran a su implementación eficiente y equitativa.

En este plano, se requeriría repensar la organización de la administración pública de la cultura para reconstruirla en alguno de los siguientes escenarios, todos los cuales deben incluir una valoración política realista de factibilidad:

Primero, preservar el modelo organizacional actual, con un Consejo en la cúspide del sistema nacional, al cual se encuentren sectorizadas las Dependencias y organismos federales en la materia. En esta opción, para superar las limitaciones legales de carácter orgánico del Consejo, sería necesario pensar en un paquete legislativo que lo fortaleciera para apoyar la función que viene desempeñando. Muy cercana a esta opción, podría convertirse al Consejo en un organismo público descentralizado, el cual concentre normativa y operativamente las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría de Educación Pú-

blica en materia de cultura, además de aquéllas que hoy se encuentran conferidas al propio Consejo en su decreto de creación. Esta opción tendría la desventaja de que, en el sistema legal mexicano, los organismos públicos descentralizados están sectorizados a una cabeza de sector y, a su vez, no sectorizan a otras entidades. Subsistiría por lo tanto el problema de la descoordinación administrativa con los institutos que cuentan con ley propia y se consideran desconcentrados, a menos que éstos se subsumieran organizativa y funcionalmente en las áreas del nuevo organismo público descentralizado, lo cual se antoja de difícil viabilidad.

Segundo, ante las limitaciones de la opción precedente, otra sería crear una Secretaría de la Cultura y las Artes. Esta opción entrañaría recatalogar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal todas aquellas atribuciones relativas, mencionadas en la primera opción, las cuales se desarrollarían en el respectivo reglamento interior. Esta alternativa tendría la ventaja de que los institutos, entidades y empresas podrían ser sectorizadas a la nueva Secretaría y se configuraría una relación apropiada de supra-subordinación entre ésta y aquéllos, en tanto que diversas unidades administrativas del hoy CONACULTA podrían convertirse, si no lo son, en direcciones generales que dependieran de las correspondientes subsecretarías en los ramos temáticos respectivos.

Esta segunda opción podría complementarse con la emisión de una Ley General de Coordinación y Promoción Cultural (en el modelo de la Ley General de Educación) que diera cauce, con sentido participativo y plural, a una redistribución vertical y horizontal de atribuciones y deberes entre Instituciones de las tres esferas de gobierno. Dicha Ley General tendría que ser cuidadosamente construida para incentivar, y sancionar en las hipótesis que procedan, el más amplio acceso, participación y disfrute a la cultura, las artes y los beneficios intelectuales. A través de ella, tendría que concretarse el nuevo arreglo institucional pluricultural mexicano que forjara, en el marco de los principios y valores constitucionales y políticas de Estado en la materia, las decisiones que la gente común y los gerentes culturales en comunidades y municipios, estados y gobierno federal forjaran sobre los contenidos y bienes culturales que habría que fomentar.

En dicha ley general, un aspecto crucial, estratégico, sería el de coordinar inteligentemente las políticas culturales de Estado con los sectores privado y social, a través de figuras jurídicas administrativas diversas, flexibles, tales como Consejos Municipales, Estatales y Nacional, de carácter consultivo, que propiciaran la movilización del capital intelectual, cultu-

ral y económico del país a favor de los citados principios y valores constitucionales. Más aún, en dicha Ley, la coordinación de estos factores tendría que combinarse con las políticas sectoriales de turismo, ecología, hacienda, comercio, comunicación y relaciones exteriores, y seguramente otras más, hasta el grado de operar un sistema nacional participativo y plural, abierto y flexible, que consolidara la democracia cultural interna del país y sustentara una política mexicana de cooperación internacional cultural sistemática, mensurable y sujeta a evaluación.

Tercero, en un escenario menos ortodoxo, que supondría de entrada una modificación constitucional de la envergadura de aquéllas que crearon al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, y aún, hasta cierto punto, al Consejo de la Judicatura Federal, se podría plantear la construcción de un órgano constitucional autónomo que formulara, coordinara y evaluara las políticas generales del sector cultura, las cuales serían implementadas por instancias administrativas que le estarían subordinadas.

En esta opción, hay que considerar que, mínimamente, este tipo de instituciones cuenta con su propia base constitucional (inmediatez); sus funciones son imprescindibles para el estado de derecho (esencialidad); participan en la dirección del estado (dirección política); tienen rango igual que otros poderes (paridad de rango); y gozan de autonomía orgánica, funcional y de preferencia presupuestal, en México, particularmente respecto del Ejecutivo Federal, el cual no participa en el nombramiento del o los titulares del órgano, quienes son designados por la Cámara de Diputados o el Senado de la República a partir de ternas o listas integrados mediante diversos procedimientos posibles.

Aplicado al caso que nos ocupa, CONACULTA podría conservar su denominación y contar con un órgano directivo unipersonal o colegiado que se integraría, por ejemplo, por personalidades relevantes del mundo de la cultura: a partir de algún(os) criterio(s) de representación. Si se optara por un órgano directivo unipersonal, entonces podría existir un cuerpo colegiado con funciones consultivas a un costado de la Presidencia del órgano. En dicho cuerpo consultivo colegiado podrían representarse los directores de los institutos y empresas hoy sectorizadas a CONACULTA, las cuales podrían preservar incluso su fórmula jurídica actual, o bien, ser subsumidas en la nueva institución, lo cual sería idóneo, pues ello daría pie a la posibilidad de una reorganización general de recursos que condujera a crear delegaciones estatales y municipales, y aun cuerpos regionales intermedios, que permitieran implementar sistemáticamente las políticas culturales.

En este punto caben diversas precisiones que exceden este trabajo, pero baste decir que, en lugar de un reglamento para las sesiones del órgano colegiado de gobierno, bien podría funcionar mediante Acuerdos Generales y Secretarías Ejecutivas por cada rama del sector, las cuales se encargarían de coordinar la implementación de las políticas mediante las instancias administrativas subordinadas y desconcentradas correspondientes.

Esta solución no sería incompatible con la creación de la Ley General de Coordinación y Promoción Cultural, puesto que se trata de formar un sistema nacional y varias redes temáticas de consulta, procesamiento y toma de decisiones coordinadas y eficientes con la más amplia y plural participación posible de la sociedad. De esta forma, CONACULTA ejercería funciones normativas, coordinadoras y de evaluación de las políticas culturales nacionales, intersectoriales y multidimensionales, pero con absoluto respeto y mejor colaboración con las Entidades Federativas y los gobiernos municipales. Es probable, sin embargo, que una reforma a los artículos 115 y 116 constitucionales remitiera a las constituciones estatales la posibilidad de crear órganos semejantes, de tal suerte que el sistema nacional de promoción cultural funcionaría en todos los ámbitos de gobierno y administración.

Esta tercera opción haría más viable el reconceptuar el elemento "público" de la administración cultural, a fin de tejer y operar una red que sectorizara no orgánica sino funcionalmente, por franjas horizontales de actividades culturales específicas, a los diversos sujetos, actores e instituciones de la cultura. En lugar de organizaciones totales, cerradas en sí mismas, funciones especializadas que cruzarían perpendicularmente por secretarías, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, así como instituciones privadas y sociales, para maximizar no sólo costos sino dimensiones y proyecciones nacionales e internacionales de la cultura mexicana. Desde luego, en este último escenario habría que pensar con prudencia los límites y formatos jurídicos, administrativos y políticos de la sectorización funcional horizontal, pues la nueva pluralidad política partidista mexicana podría hacerlo inviable (aunque un servicio profesional de carrera lo haría gradualmente posible).

Y es que la descoordinación funcional en la legislación es notoria. Para sólo señalar cuatro ejemplos, primero, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en los reglamentos interiores de las secretarías de estado se otorgan facultades en materia de cultura a las diversas dependencias, así sea para efectos de difusión, ante lo cual bien pudieran horizontalizarse funciones relevantes de

ese tipo; segundo, la legislación de los derechos de autor colisiona con la legislación sobre patrimonio cultural en la posibilidad de aprovechar las potencialidades de éste último como un bien público y distribuir equitativamente entre individuos, grupos, comunidades y gobierno los costos y beneficios de su creación, distribución y disfrute; tercero, en lugar de consagrar novedosas figuras asociativas entre sectores productivos, como lo hace la ley agraria, para estimular la inversión compartida en la generación de mayor riqueza cultural, lo que se tiene hoy es el desaliento de la iniciativa, la participación y la corresponsabilidad sociales y, cuarto, la Constitución ignora (si bien su artículo cuarto la comprende) y la Ley General de Educación limita, la expresión de la pluralidad lingüística del país, lo cual representa, conforme a criterios internacionales asumidos en el discurso por la autoridad administrativa mexicana, parte sustancial del patrimonio intangible de la nación, a la vez que la legislación sobre medios de comunicación no se da por enterada de esa pluralidad y las políticas de gobierno no la fomentan, ello no obstante que unas y otras leyes resultan ser de orden público, o al menos de interés público, y que la Constitución, en los artículos 4, 25, 26 y 27 ofrece la base para hacerlo. Se requiere trabajo jurídico y voluntad política en la búsqueda de la mayor eficiencia y equidad en el sector cultura.

Si, como ha quedado establecido en los trabajos de Raymundo Gil y Jaime Cárdenas, la figura del órgano constitucional autónomo cobra carta de naturalización en México y espera turno para ser consagrada expresamente en el ámbito de la división de poderes, podría sin duda pensarse en su proyección específica al sector cultura.

Sumado a las consideraciones anteriores, se trataría, básicamente, de que el propio Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se encargara de coordinar y supervisar la implementación de la normatividad en la materia, pero con base en determinados valores y principios con rango constitucional. Estos valores y principios tendrían que representar el consenso más amplio de la sociedad mexicana, sus sectores y grupos, en torno a los componentes de la cultura nacional (que bien podrían ser por una parte propiamente nacionales y por la otra todas las manifestaciones de las culturas del país) y colocar los principios de acceso, participación y disfrute equitativo y eficaz en la cima de un entramado normativo que garantizara a toda persona, grupo, comunidad y sector un espacio mínimo de acción para materializar aquellos valores y principios. Desde luego, el correspondiente enfoque y desempeño de las diversas instituciones y dependencias, coordinadas por dicho órgano constitucional autónomo, podría ser evaluado administrativamente

en forma sistémica pero, a la vez, se otorgaría a todos los destinatarios de esa normativa los medios impugnativos, de carácter administrativo y jurisdiccional (es decir, un esquema de doble instancia) a fin de combatir las injusticias que se llegaren a presentar al implementar la legislación relativa a la distribución y aplicación de los recursos para cristalizar su acción cultural. *En otras palabras, ciudadanizar la cultura equivale a democratizar, política y administrativamente a través del derecho, incluyendo el acceso a la justicia, la acción cultural de gobierno y sociedad. Es así como la democracia cultural podría avanzar pasos concretos y significativos en la nueva etapa del país.*

No estimo necesario profundizar por ahora en la justificación de que un órgano constitucional autónomo sea pertinente en el sector cultura, conforme a los parámetros y criterios que la doctrina señala para los mismos. Baste decir, reiterar, subrayar, que la cultura en México involucra procesos económicos y sociopolíticos tan ricos como la producción agropecuaria o las fuentes de energía, con el agregado de que genera, reproduce y regradada el capital humano y social de la nación. En el largo plazo, define el rumbo político de la sociedad entera, como lo hace, o puede llegar a hacerlo, un tribunal constitucional, un organismo electoral, el defensor de los derechos humanos o el banco nacional.

Finalmente, debo apuntar que la exigencia contemporánea de un marco jurídico y políticas públicas para la eficiencia y la equidad en la cultura en México no es sólo una preocupación que deba ocupar a los juristas. En la academia y en la práctica se observa una creciente necesidad de combinación de disciplinas científicas y equipos multidisciplinarios de trabajo para comprender, ordenar y encausar la complejidad actual de los problemas sociales. La nueva empresa cultural de México requiere trabajo coordinado y mucho respeto al otro, a los demás.

Finalmente, permítanme volver al comienzo de este trabajo para expresar una reflexión adicional sobre la importancia estratégica de Derecho, Administración y Cultura: en un mundo de 246 países que sin embargo albergan a más de mil pueblos, seis mil lenguas y múltiples religiones y prácticas jurídicas, puras o mezcladas, la diversidad cultural, de lo cual México es muestra paradigmática, no puede negarse y es un patrimonio vivo, tan valioso como el comercio o la ecología, dado que representa el fundamento de la actividad social que nutre la oferta cultural y también la aprovecha para su propio sustento.

Más allá o más acá de la profetizada lucha de las civilizaciones, el siglo XXI también podrá ser el de la competencia y la cooperación

entre naciones y bloques de naciones; comunidades, pueblos y regiones cuyo principal capital se sustente en la eficiencia y equidad de su riqueza cultural plural. Apenas estamos a tiempo, en esta visagra entresiglos, de relegitimar en serio nuestro proyecto cultural. Por ello afirmo que es tiempo del derecho a la cultura y es tiempo, a la vez, de políticas y administración de la cultura que conduzcan al desarrollo democrático con identidad.