



# Gobernanza cultural en México ¿un mito?

Hugo Alejandro Borjas García

Adria Iraida Haro Pérez

Colegio de San Luis. Profesor Investigador del Programa de Estudios Políticos e Internacionales  
Licenciada en Relaciones Internacionales.  
México.

[adria.haroperez@gmail.com](mailto:adria.haroperez@gmail.com)

Artículo recibido: 03/06/2021. Revisado: 16/09/2021. Aceptado: 08/10/2021

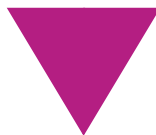
**Resumen:** Este texto indaga en los mecanismos de participación de la sociedad mexicana en la elaboración de política cultural según lo establecido por la Ley General de Cultura y Derechos Culturales de 2017; en concreto los logros de la Reunión Nacional de Cultura (RNC), espacio dedicado a la elaboración, coordinación y evaluación de políticas culturales. Se utiliza el enfoque de gobernanza cultural para la revisión de la ley y los resultados de la primera y segunda RNC.

**Palabras clave:** gobernanza; gobernanza cultural; políticas públicas; política cultural; participación ciudadana; élites; Ley General de Cultura y Derechos Culturales; Reunión Nacional de Cultura.

Cultural Governence in Mexico: a myth?.

**Abstract:** This article investigates the mechanisms of participation for the Mexican society in the formulation of the cultural policy according to the General Law of Culture and Cultural Rights of 2017; in detail the breakthroughs of the National Meeting of Culture, space focused on the elaboration, coordination, and evaluation of the cultural policies. The cultural governance approach is employed to review the Law and the results of the first and second National Meeting of Culture.

**Keywords:** governance; cultural governance; policies, cultural policy; citizen participation; elites; General Law of Culture and Cultural Rights; National Meeting of Culture.



## 1. Introducción

En la actualidad, es común e incluso imperativo que los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos sean copartícipes en la conducción de los países a través de su participación en procesos democratizadores. En concreto, interviniendo en la toma de decisiones. La normalización de esta forma de cooperación ha ido a la par de cambios de paradigma dentro de la Administración Pública (AP) que, a principio de la década de los setenta, debatió sobre las condiciones y alcances de las acciones gubernamentales, sobre todo la capacidad del gobierno para operar, principalmente, en países en desarrollo o de corte paternalista y, por lo tanto, si era oportuna la participación de la ciudadanía en actividades que anteriormente eran exclusivas de los mandatarios. Tal perspectiva fue la contraparte del discurso tradicional que asumía al gobierno como el único ente capaz de dirigir a las sociedades compuestas de individuos sin las “aptitudes” necesarias para organizarse a sí mismos.

Ante estos debates, la AP respondió con la gobernanza, o gobernación, para atender las nuevas demandas sociales, contrarrestar las defi-

ciencias internas de los gobiernos, principalmente en materia económica, y con ello reivindicar sus principios. En el presente texto se utiliza como sinónimo gobernanza o gobernación para referirnos a los cambios dentro de la estructura gubernamental con el objetivo de identificar las estrategias adecuadas para regir y gestionar una sociedad diversa. Durante esta metamorfosis, se empezó a abogar por los individuos y OSC como importantes agentes de cambio, además de fomentar su participación en espacios anteriormente negados al escrutinio público, como en los procesos de toma de decisiones de los gobernantes y de elaboración de políticas públicas. Nos referimos a las políticas públicas como aquello que el gobierno decide o no realizar, con la intención de que dichas acciones permitirían afianzar, o inclusive dotar de legitimidad, no solo a dichos procesos sino también a las autoridades y su periodo de mandato.

Rápidamente la gobernanza se convirtió en tendencia internacional. Para algunos, inclusive, en la panacea de los retos y las demandas de sociedades complejas y diversas, por lo que fue un término popular en el área de las políticas públicas. Independientemente de las atribuciones adjudicadas, en algunos casos desbordadas, era innegable la necesi-

dad de nuevos métodos de gestión que abogaran por una organización horizontal a través de la participación de diversos actores en los procesos gubernamentales y la identificación de problemas o deficiencias desde la perspectiva ciudadana.

En el caso de México, en la década de los ochenta, después de la crisis del sistema político que edificaron Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán, se buscó la reestructuración del ente estatal con el fin de responder a las demandas de la sociedad civil en temas democráticos. Se puede rastrear el origen del proceso de gobernación en el país a este momento. En los inicios de la AP podemos identificar dos corrientes: la primera, principalmente influenciada por la academia norteamericana y francesa, que analizó el proceso de elaboración y aplicación de políticas públicas; y la segunda, que estudió la toma de decisiones de los gobernantes, principalmente desde una perspectiva económica.

En ambas corrientes se ignoró o exploró poco el área de las políticas culturales. Lo anterior puede responder, a nivel internacional, a que la cultura no ha sido un tema prioritario en la agenda pública, por lo tanto, la administración de la cultura en términos de gobernanza no ha sido considerada por la comunidad académica como un campo de investigación. En primer lugar, porque el consenso para definir la gobernanza cultural ha sido problemático y, en segundo lugar, porque las discusiones sobre cultura son ambiguas o secundarias. Por otro lado, a nivel nacional, recientemente con la creación de la Secretaría de Cultura (SECULT) en 2016, y en el marco legislativo encargado de establecer las directrices de la política pública en esta materia, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCD), de 2017.

El actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, atribuye una gran importancia a la cultura dentro de la 4ª Transformación, como se dejó en claro en el texto *El poder de la cultura*, así como en el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, es útil analizar cómo se construyen las políticas públicas en materia de cultura y cómo participa la sociedad en este proceso, de tal forma que se propone indagar en la participación ciudadana bajo la LGDCD y cómo esta se desarrolla según lo establecido en el marco legal, en concreto el ejercicio de la Reunión Nacional de Cultura. Dado que se considera un espacio clave para el diálogo y debate de estas políticas, lo anterior nos permitirá establecer si el enfoque de gobernanza se mantiene en la aplicación de dicha política pública. Además, nos atañe identificar cómo se está llevando

a cabo este proceso bajo la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por coronavirus (COVID-19).

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, una introducción al debate sobre la gobernanza con el fin de correlacionar este proceso con el paso de la política cultural en México; posteriormente, profundizamos en la LGDCD y en la RNC, así como en los resultados de la primera y segunda Reunión Nacional de Cultura; por último, se presenta una reflexión en torno a los límites y alcances de la RNC, así como el contexto de la gobernanza cultural en México bajo las limitaciones de movilidad producidas por el COVID-19.

## 2. Gobernanza

El presente apartado describirá brevemente el surgimiento de la gobernanza y sus características.

Los gobiernos paternalistas dominaron durante gran parte del siglo XX. Se los designó así por asumir una cantidad importante de responsabilidades en cuanto al bienestar social, la economía y la salud, entre otros sectores. Sin embargo, en la década de los setenta, cuando diversas crisis azotaron la economía de algunos países, principalmente en desarrollo, se identificó como problemático el número de responsabilidades adquiridas por el gobierno y que, supuestamente, no le correspondían. En este sentido, en la AP predominó el debate entre dos enfoques: el primero, con tendencias a reivindicar la esencia de la disciplina, es decir, acercar en los espacios de decisión a los servidores públicos y a los ciudadanos, así como a permear las acciones gubernamentales con el discurso de los derechos humanos y del Estado de Derecho; mientras que el segundo, de corte gerencial, está arraigado a las corrientes neoliberales, las cuales denuncian la inoperancia del gobierno como producto de la abundancia de obligaciones y el tamaño considerable de empleados.

Por lo tanto, no es extraño que en la AP se intente dar salida a las interrogantes sobre la capacidad de dirección del gobierno con dos enfoques que, a pesar de priorizar aspectos diferentes, coinciden al considerar que la sociedad tiene un papel angular en la elaboración de las políticas públicas, aunque a distintos grados. En este aspecto, se ha abogado por una ciudadanía participativa que no solamente se involucre en la emisión del voto, sino que gracias a su intervención en espacios de reflexión y retroalimentación, se logre democratizar la toma de

decisiones y, por lo tanto, que los miembros de la sociedad que serán impactados por las políticas públicas se involucren de manera directa.

Como anteriormente se mencionó, dentro de este debate surgieron nuevos cuestionamientos respecto a la capacidad directiva del aparato estatal, considerando que la respuesta limitada a los retos y demandas sociales, o ingobernabilidad, eran resultado de la estructura del gobierno, en concreto, de la cantidad de compromisos adjudicados. Por consiguiente, la gobernabilidad, concepto establecido por Croizer, Huntington y Watauki en 1975, centra su atención en el papel del gobierno y particularmente en sí posee la facultad unilateral para actuar. Por lo tanto, una manera de contrarrestar la ingobernabilidad es por medio de políticas públicas, cuya función principal es el establecer “piso parejo” para la sociedad, esto es, brindar las mismas oportunidades a sus ciudadanos y, sobre todo, a los miembros de grupos en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, que cada individuo pueda adquirir las habilidades necesarias para desarrollar sus capacidades.

Surge en este sentido el concepto de gobernanza cultural, el cual cuestiona cómo la política cultural incursiona en el mundo contemporáneo. Dicha interrogante surge a partir del cambio de paradigma entre un papel predominante del gobierno ante la sociedad civil y el mercado y lo que pareciera una crisis en la soberanía nacional ante las nuevas reconfiguraciones del concierto internacional y las demandas sociales; proceso que ha devenido en un ente debilitado con un control inestable ante los fenómenos sociales. De modo que surge la pregunta, ¿cómo funciona la planeación y ejecución de las políticas culturales? Las respuestas se han dividido en dos enfoques predominantes: el primero encauza su análisis a la formulación e implementación de las políticas tomando en consideración la interacción entre los actores partícipes, esto es, el gobierno, sociedad civil, empresas, etc. Mientras que el segundo centra su atención en las organizaciones dedicadas a temas culturales con la finalidad de entender su funcionamiento y mejorar la operatividad.

En el presente artículo nos posicionamos bajo el primer enfoque, puesto que se asume que, ante los cambios sociales, es necesaria la adaptación de las políticas culturales a la realidad, donde se debe considerar que los términos tradicionales de so-

beranía y poder han mutado y que, a su vez, también han cambiado los contenidos y público objetivo de las políticas culturales. En consecuencia, es fundamental considerar la relevancia, la influencia e, inclusive, la necesidad de estrechar lazos de colaboración con la sociedad civil y actores privados para descentralizar la toma de decisiones y agilizar el acceso a la información para un mejor funcionamiento dentro de las propias dependencias gubernamentales.

En este punto, es importante diferenciar entre gobernanza y gobernabilidad. La gobernanza se focaliza, de acuerdo con Aguilar, en los cambios estructurales del gobierno y su finalidad es identificar las estrategias adecuadas para regir y gestionar una sociedad compleja y diversa, proceso en el cual se pretende generar un canal de comunicación e intercambio con la sociedad civil. La segunda, la gobernabilidad, al centrarse en el gobierno como un actor clave, cuestiona la legitimidad y eficacia que reside en él.

Tales concepciones están ligadas puesto que, para alcanzar dichas condiciones, la participación de la sociedad civil es primordial para la consolidación de la democracia, ya que implica transparentar procesos como la toma de decisiones y la rendición de cuentas de las entidades gubernamentales. Además, al incluir actores ajenos a la estructura burocrática permitiría contrarrestar las posibles malas prácticas. Sin embargo, se reconoce que la participación por sí sola no es un catalizador para mejorar el funcionamiento de la estructura gubernamental o para mantener la estabilidad del sistema político; no obstante, es un paso esencial para lograrlo y, en consecuencia, indispensable para que los gobernantes presten atención a las demandas sociales y, particularmente, a la retroalimentación ciudadana para adaptar las políticas públicas.

En un panorama contemporáneo de cambio constante y mayor diversidad en la población, surgen nuevas demandas. Por lo tanto, para responderlas, es fundamental que los gobiernos encuentren los mecanismos para adaptarse de forma rápida y eficiente a los constantes cambios en los que las sociedades se circunscriben. Lo más importante de este proceso no es solo que el gobierno considere la necesidad de transformaciones en su estructura, sino que, una vez realizadas, tome en cuenta la retroalimentación que la sociedad tiene sobre las decisiones y políticas tomadas, es decir, de los outputs. De lo contrario, y de acuerdo con Easton, las autoridades estarían destinadas a actuar a ciegas.

## 2.1. Política cultural en México

Anteriormente se mencionó que la temática cultural es un área poco explorada, e inclusive desplazada, en la AP en México. En primer lugar, porque la cultura es considerada usualmente como un elemento prescindible para el desarrollo de la sociedad y en algunos casos se asume como un bien de consumo, disponible solo para algunos grupos de la sociedad, traduciéndose en un privilegio y no un derecho. Si bien desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se inscribe la cultura como un derecho humano, no es hasta tiempos más recientes donde encontramos un discurso consensuado y ligado a los posicionamientos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

Con el fin de comprender dicho transcurso, se presentará de manera general el marco histórico en México de las políticas públicas en materia de cultura, para finalmente abordar la Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Y en cómo participa la sociedad mexicana de acuerdo con lo estipulado en la Reunión Nacional de Cultura.

Bajo la línea paternalista de la administración mexicana del siglo XX, la cultura, al igual que muchas otras áreas, estuvo controlada por el gobierno, en concreto por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Bajo esta dirección se crearon diversos organismos dedicados a la cultura, como el Departamento de Bellas Artes (1920), Instituto Nacional de Antropología e Historia (1936) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (1946), los cuales se caracterizaron por estar centralizados y ser dirigidos principalmente a la población de la capital y las zonas urbanas del país. En concreto, el Estado ha sido el gran articulador de la cultura nacional, implementando los ejes de acción según sus propios parámetros, convirtiéndose en el único actor y productor de los insumos culturales. Dicha tendencia fue conocida como retórica vasconcelista y predominó hasta 1968.

Es importante mencionar que existen múltiples debates en torno al concepto de cultura. Específicamente por utilizar cultura y no culturas, dado que implica una categorización y el uso de criterios para definir qué es cultura y qué no, así como la segmentación entre “alta cultura” y “cultura popular”. Por lo tanto, se propone entender cultura, en singular, para hablar únicamente de los servicios proporcionados por el gobierno en el sector cultural.

A nivel internacional, la política cultural empezó a tener relevancia desde la década de 1960 con la Mesa Redonda sobre Políticas Culturales encabezada por la UNESCO. No obstante, el tema se consolidó hasta la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales de 1982, celebrada en México y, posteriormente, en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo de 1998. Ambos eventos organizados por la ONU.

Esta transición se refleja en México a partir de 1988, cuando se creó un órgano descentralizado de cultura: el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), el cual, aunque pretendió facilitar la aplicación de las leyes y políticas públicas, mantuvo ciertas restricciones en la toma de decisiones al igual que sus antecesoras. Los objetivos de CONACULTA, además de promover la cultura, incluían coordinar el discurso oficial en materia de cultura, erradicar –o al menos minimizar– la estructura vertical de asignación de recursos y apoyos a los artistas al crear el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) en 1989, así como impulsar la creación de nuevos espacios de interacción y cooperación entre actores privados y sociales.

En este sentido, uno de los avances más relevantes en materia de cultura ocurrió en 2009 cuando el Artículo 4º de la Carta Magna estableció, a grandes rasgos, como derechos fundamentales el acceso a la cultura y el ejercicio de los derechos culturales, además de garantizar que el Estado atenderá y respetará la diversidad cultural de la población. Finalmente, en 2015 se propuso la creación de la Secretaría de Cultura para sustituir a CONACULTA y con el objetivo de erradicar la dependencia que se tenía con la SEP para así dotar de mayores capacidades al organismo encargado de cultura; bajo esta nueva estructura, y en el entendimiento de crear una democracia participativa, se emitió en julio de 2017 la LGDCDC, en donde se establecieron mecanismos para que la sociedad civil se conforme como un actor con mayor capacidad de acción, principalmente en la forma de gobernar, incluyendo la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

### 2.1.1. Ley General de Cultura y Derechos Culturales

La Ley General de Cultura y Derechos Culturales enmarca la institucionalización mexicana de la cultura, un debate internacional que surgió en la década de los sesenta y que finalmen-

te culminó en 2017 cuando las autoridades reconocieron la cultura como un elemento de la agenda estatal y como un derecho. En este apartado se presentarán los principales aportes de la ley y cómo establece la participación ciudadana en el sector cultural.

*Grosso modo*, la LGDCG regula el derecho a la cultura, por lo tanto, salvaguarda e impulsa el ejercicio de los derechos culturales, la cual continúa con la tradición centralista, ya que alrededor de dicha ley se construyen las bases de enfoque y aplicación de las políticas culturales de las entidades federativas. Además, determina que SECULT será la institución encargada de conducir la política nacional de cultura, sectorizando la guía pública en dicha materia. En este sentido, entendemos que es una política institucional o constitucional, dado que establece los procesos y normas bajo los cuales deben de funcionar las actividades públicas en materia cultural.

En relación con la intervención ciudadana, la LGDCD establece esta posibilidad. No quedan, sin embargo, descritos a detalle los procesos de intervención. Si bien entre los propósitos de la ley se menciona la creación de mecanismos de acceso y participación en las manifestaciones culturales tanto de personas, comunidades, así como los sectores privados, no estipula en qué consisten, pero se aclara que la intervención ciudadana queda restringida a lo que las dependencias dicten.

Por ejemplo, se menciona la participación ciudadana en la planeación y evaluación de las políticas públicas, pero no se especifica cómo se llevará a cabo. En otro apartado se atribuye a la SECULT la promoción de la cultura cívica, que a su vez consolidará la participación de la sociedad civil. No obstante, puntualiza que esta estará regulada bajo dicha institución.

En contraste, el único apartado en el que se profundiza en la participación de la sociedad civil a modo de coordinación y evaluación de las políticas culturales es en el Artículo 35°, donde se menciona a grandes rasgos que hay apertura para que representantes de agrupaciones y/o OSC en temas culturales asistan con invitación expresa a la RNC.

La relevancia de considerar la asistencia, e inclusive participación, en la RNC es justamente la naturaleza de la asamblea, dado que consiste en “un mecanismo de coordinación, análisis y evaluación de las políticas públicas nacionales en materia de acceso a la cultura y disfrute de los bienes y servicios cultu-

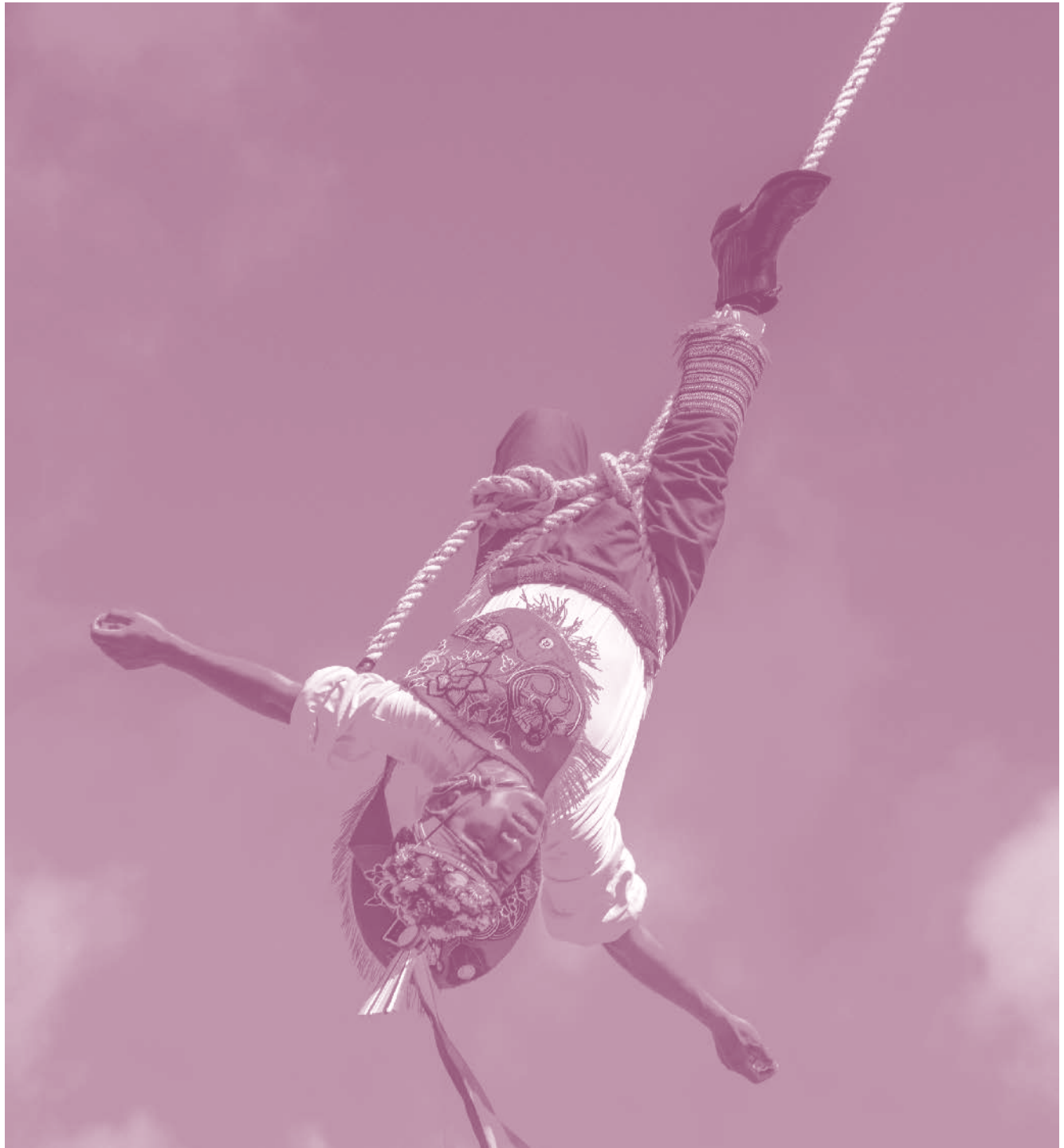
rales”. En resumen, tiene como objetivo identificar las pautas de las políticas públicas, las cuales serán establecidas por los titulares de las dependencias de cultura, esto es, el Secretario de Cultura a nivel federal y de los titulares de las 32 entidades federativas en turno.

A pesar de ello, la participación en la RNC está limitada a los representantes de agrupaciones y OSC destinadas a las expresiones y manifestaciones de cultura en la modalidad de investigación, difusión o creación. Además, los titulares de las dependencias mantienen el control, dado que son estos los que deciden si la asistencia y participación de estas son oportunas, no especificando bajo qué criterios se seleccionarán. Y por si fuera poco, no se describe a mayor profundidad en qué consiste la participación, esto es, ¿podrán emitir algún comentario o retroalimentación respecto a las políticas culturales en vigor?, ¿tendrán acceso a los borradores de las políticas en proceso, para posteriormente emitir sus comentarios?, ¿se abrirá un espacio donde puedan exponer sus preocupaciones principales? De manera concisa, estas preguntas quedan sin respuesta. En dado caso que cualquiera de estas modalidades se lleve a cabo, lo más importante es ¿cuál será el posicionamiento de las autoridades ante tales participaciones?, si bien un ejercicio de debate es indispensable, no será fructífero si las autoridades no están obligadas a incluir o al menos considerar las anotaciones emitidas.

En resumen, la LGDCD menciona la participación e intervención de otros actores, además de los mandatarios, no solamente en tema de acceso a la cultura, sino también en la planeación y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, lo alude de manera muy escueta y no esclarece la modalidad de los mecanismos o procesos de participación, por lo tanto, en el siguiente apartado conoceremos en qué consiste la RNC con la finalidad de identificar cómo participan los ciudadanos y las OSC.

### 3. Reunión Nacional de Cultura

La RNC está estipulada para realizarse una vez al año. La junta es presidida, como anteriormente se mencionó, por titulares de las dependencias públicas de cultura, y en ella se establecen las directrices de las políticas públicas nacionales en tema de cultura, lo que incluye la elaboración de propuestas de proyectos para las instituciones que tienen como meta abonar a la cohesión social, la solidaridad y la cooperación entre la sociedad.



Entre líneas atribuyen a la cultura un importante papel en la pacificación y reestructuración del pueblo mexicano, después de la violencia desatada por la guerra contra el narcotráfico en 2006 y de la crisis económica de 2008. Lo anterior también se proyecta en el programa de la primera RNC que se llevó a cabo del 12 al 13 febrero del 2018 en el estado de Tlaxcala. En un primer momento, la RNC había sido programada para 2017, pero fue pospuesta por los sismos de septiembre de dicho año, la cual fue precedida por María Cristina García Cepeda, Secretaria de Cultura bajo el mandato de Enrique Peña Nieto. Los ejes de trabajo fueron:

- 1) México y su riqueza cultural
- 2) Desafíos de las instituciones estatales de cultura
- 3) Cultura un derecho con libertad
  - a. Rutas y horizontes para la creación
  - b. Exploradores de las artes: universos de creación
  - c. El libro, la lectura y la era digital
- 4) Desarrollo cultural con sentido social
  - a. Cultura: espejo de multiplicidad
  - b. México, cultura de culturas
  - c. Cultura para la armonía
- 5) Recuperación del patrimonio cultural
- 6) Cultura y conocimiento
  - a. Educar para la libertad y la creatividad
  - b. Sociedad digital: cine y cultura audiovisual
- 7) México para el mundo
  - a. Patrimonio Cultural, raíz y mirada al futuro
  - b. Diálogo cultural de México con el mundo

Cabe destacar que la SECULT estableció un ambicioso programa para un reducido número de días, disminuyendo la posibilidad de un intercambio de ideas mucho más fluido y profundo. Además, en el último día de actividades se desarrolló la Agenda de Acuerdos Bilaterales, en la cual participaron los funcionarios de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la República y los titulares de Cultura. Entre los acuerdos destacan la implementación de un noticiero cultural, iniciativas sobre el Repositorio Digital del Patrimonio Cultural de México, así como la incorporación de bibliotecas a la Red Nacional, entre otros.

En esta ocasión, la representación y participación de la sociedad civil fue relegada, y únicamente se contó con la asistencia de organismos de

SECULT como el Centro Nacional de las Artes (CENART), FONCA, Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), entre muchos otros.

Previo a la segunda RNC, ante la incertidumbre de una fecha concreta y los posibles cambios con el nuevo gobierno, Alejandra Frausto, Secretaria de Cultura bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador, convocó a una reunión en junio de 2019 en donde solo asistieron los titulares de las estancias de cultura. El objetivo principal de esta reunión fue establecer estrategias que aseguraran el derecho de acceso a la cultura, si bien quedó claro que dicha asamblea no sería un reemplazo de la RNC, funcionó como un espacio para compartir las pautas principales de la política nacional. Además, se hizo hincapié en hacer partícipe a todos los estados y descentralizar la creación y consumo de cultura.

La sede de la segunda RNC fue Coahuila y se desarrolló durante el 27 y 28 de noviembre de 2019. El propósito de este capítulo fue, en palabras de Alejandra Frausto, “trazar una política cultural nacional que fomente la paz y la concordia”. En este esquema, el diálogo se incrustó en los siguientes ejes:

1. Diversidad e inclusión
2. Redistribución de la riqueza cultural
3. Apoyos y estímulos a la creación
4. Construcción de paz y comunidad

A comparación de la primera RNC, en esta edición se redujo notablemente el programa. Si bien esta medida parece ser útil para ahondar en las discusiones, dos días siguen siendo insuficientes para coordinar, analizar y evaluar las políticas nacionales. En esta ocasión se destaca la presentación del Sistema Nacional de Información Cultural; además, por primera vez participó el Complejo Cultural Los Pinos y el Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART).

Asimismo, se hizo hincapié en la distribución de los apoyos económicos, lo que concuerda con la incertidumbre que diversas dependencias han exhortado en cuestión de presupuesto, así como en la posibilidad de realizar otros foros, además de la RNC. De manera general, se mantiene

la directriz instaurada por la nueva Secretaría de Cultura: el tratamiento y acceso a la cultura como un derecho y no como un privilegio.

Al igual que la primera edición, no se contó con la participación de los ciudadanos, ni a manera de representantes ni OSC; sin embargo, asistieron autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Antiguo Colegio de San Ildefonso, el Auditorio Nacional, así como los diversos organismos de la Secretaría de Cultura.

Al finalizar, se seleccionó Campeche como la sede de la tercera RNC en 2020, sin fecha tentativa. Bajo las circunstancias actuales, no se espera un encuentro presencial sino más bien virtual. Sin embargo, la información hasta ahora es escasa. Se sabe que dicha asamblea no ha sido cancelada puesto que se estipuló exponer propuestas en el área de danza dirigidas específicamente a los gobiernos locales en la RNC del presente año.

Un cambio reciente que se espera aplicar en la próxima reunión es la participación de los integrantes de la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados, la cual, al igual que la de la sociedad civil y ONG, estará circunscrita a la invitación por parte de SECULT.

#### 4. Reflexiones finales

El presente artículo se inició explicando el proceso que pretende modificar la estructura del gobierno con el objetivo de reconocer y aplicar las políticas idóneas para las problemáticas sociales, considerando la participación de la población, es decir, la gobernanza y cómo se ha llevado dicho proceso en materia cultural en México. Después se presentó la Ley General de Cultura y Derechos Culturales y la Reunión Nacional de Cultura; en este sentido, se describió el primer y segundo ciclo de la RNC. Por último, en este apartado se presentarán los comentarios finales sobre los límites y alcances de la Reunión respecto a la participación ciudadana.

La LGDC fue elaborada por la administración de Enrique Peña Nieto, que sentó las bases para el accionar del nuevo gobierno en materia de cultura. De manera general, esta ley no contradice el posicionamiento actual de hacer de la cultura un derecho y promover el acceso a esta; sin embargo, el gobierno en turno pretende erradicar la idea de que hay una sola cultura, y, por el contrario, busca aceptar la diversidad cultural de la población desde el posiciona-

miento que todos los individuos y las sociedades son cultas. De igual forma, busca descentralizar la política cultural y facilitar el acceso a los espacios culturales principalmente para las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En resumen, y lo que consideramos como más rescatable del enfoque actual, es reconocer la cultura como un elemento fundamental para concretar la paz y la convivencia. No obstante, lo más importante se mantiene indeterminado: el cómo se logrará este objetivo.

En el discurso nacional e internacional se aboga por la participación ciudadana en las tomas de decisiones de los gobiernos, ya que, siguiendo la postura de Čopić y Srakar, es fundamental que los ciudadanos opinen sobre las decisiones y servicios que tienen un impacto directo en su vida diaria. Además, su intervención permitirá mantener la estabilidad del sistema político y, al mismo tiempo, enfocar el debate hacia las principales problemáticas de acuerdo con la población. No obstante, la narrativa queda incompleta al no poder concretar los ejercicios de participación ciudadana porque esta se encuentra restringida y, por lo tanto, la toma de decisiones se mantiene cooptada por una élite, esto es, una minoría integrada por individuos cuyas posiciones posibilitan su incursión y participación en contextos específicos, en los cuales pueden ejercer decisiones que trascienden su entorno cercano.

En la LGDC, es visible un esfuerzo por introducir un enfoque de gobernanza y abrir un espacio en donde los tomadores de decisiones y la sociedad civil puedan colaborar para identificar las principales demandas y solucionarlas. Se establece, a grandes rasgos, el involucramiento de la sociedad civil, pero no se describen procesos claros para lograr una participación social activa, además que esta es limitada a criterios que no quedan completamente expuestos. Tampoco describe el seguimiento que SECULT debería de llevar a cabo respecto a los acuerdos y comentarios emitidos durante la RNC, ni cómo abordaría la retroalimentación de los representantes de la sociedad ni OSC. En un ejercicio de gobernanza es fundamental considerar otros mecanismos, como los foros ciudadanos, dado que existe la posibilidad de identificar los problemas, deficiencias y aciertos de las políticas públicas implementadas según el público objetivo. Si bien los foros no constituyen ningún tipo de vanguardia, sería irracional aspirar a la gobernanza con tan solo establecer la posibilidad

de que un sector de la población participe en la RNC. El simple acceso no se traduce en la reformulación de las políticas públicas.

La idea de limitar la intervención social a invitación expresa resulta paradójica, dado que la RNC es el espacio predilecto donde se reúnen los representantes e instancias encargadas de preparar y ejecutar las políticas culturales. Además, es posible la evaluación de estas e introducir nuevos ejes de acción. Si bien, este no es la única modalidad en la cual la sociedad puede participar, la RNC se establece como un espacio clave para iniciar y establecer puentes de comunicación.

Se considera que las políticas públicas no necesariamente cuentan con una fecha de caducidad. Por lo tanto, es preciso un seguimiento continuo que conlleve la evaluación de dichas medidas y cuestione si las metas establecidas están siendo alcanzadas. La situación de emergencia derivada por el COVID-19 demanda de una exhausta revisión y discusión alrededor de la LGCDC y hace que cuestionemos el acceso a la vida cultural. ¿Cómo el gobierno garantizará dicho acceso en tiempos de pandemia?

Este no es un debate nuevo. Ya existían críticas al acceso limitado a las producciones y servicios culturales dado que históricamente se ha relegado a una población con cierta educación y características individuales, familiares y sociales prácticamente exclusivas para un pequeño grupo de la sociedad mexicana. En ese momento no consideraban las restricciones para las aglomeraciones y de movilidad, situaciones que traen nuevos obstáculos respecto al acceso a la vida cultural.

Una respuesta rápida ha sido llevar a cabo eventos culturales en línea o con capacidad reducida en la atención al público, dado que se ha asegurado que la estrategia de digitalización puede reducir la brecha de acceso al Patrimonio Cultural. En esta dirección organismos como el Museo del Palacio de Bellas Artes y el Instituto Nacional de Antropología e Historia han decidido digitalizar su patrimonio con el objetivo de proporcionar espacios propicios para las demandas culturales.

Queda claro que la estrategia de digitalización es útil; sin embargo, es una solución parcial dado que genera otra segmentación entre quienes tienen a su disposición el uso de tecnología y los que no. Por ejemplo, en México solamente el 56% de los hogares tienen acceso a internet. Es fundamental,

por tanto, buscar e identificar nuevas áreas de oportunidad y rutas de acción para garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos culturales.

Con lo anterior concluimos que la LGCDC en lugar de profundizar y priorizar los mecanismos de participación, así como los medios necesarios para evaluar y proteger el cumplimiento de estos, centró su atención en establecer una hoja de ruta para la reciente institución, sin profundizar demasiado en cómo procedería su accionar una vez creada. En la práctica, la función principal de la RNC es fungir como enlace entre la SECULT y las dependencias de cultura al interior del país y, así, crear un espacio donde se exploren los alcances y limitaciones de dichas políticas. En este sentido, aunque la RNC también podría instaurarse como el espacio predilecto para el intercambio de ideas con la sociedad civil, se ha dedicado por el momento a entablar el diálogo entre las autoridades de cultura.

Por si fuera poco, la misma LGCDC crea una importante división en la población al restringir la participación de la sociedad civil a ciertos sectores, reproduciendo una de las más viejas controversias en la cultura: la exaltación de aquellos individuos con las “capacidades y sensibilidades apropiadas” para reconocer e identificar las manifestaciones culturales, en contra parte de aquellos que reproducen las ideas, valores e inclusive la estética del *mass media*, esto es, la división entre los “cultos” e “incultos”, contradiciendo los principios emitidos por el gobierno en turno. Este mismo proceso de selección, y por ende de discriminación, se asemeja a lo que en la actualidad sucede en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas: un grupo en particular, son los únicos con la posibilidad de acceder a los espacios donde se están debatiendo políticas que afectan a toda la población, sean o no parte de agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil.

Por último, encontramos que en el discurso oficial se ha mantenido el posicionamiento de considerar la cultura como un eje transformador del país; además, reafirma la intención de integrar a toda la población en el proyecto cultural nacional e inclusive “poniendo al centro a personas que estaban al margen de una política cultural”. Por ende, detectamos que en el discurso se aboga por la participación ciudadana, pero en la realidad se restringe o los mecanismos para consolidarla son ambiguos. En contraste y, a pesar de la existencia de leyes que pretenden dar espacio y apertura

a nuevas y diferentes voces en el análisis y formulación de las políticas públicas, estos se mantienen como una facultad exclusiva de una élite.

### Notas

1. AGUILAR, L. (2006). Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, pág 35.
2. AGUILAR, L. (2006). Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, pág 38.
3. DYE, T. (1972): *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, pág 2.
4. WEBER, R. (2010). *Quelle gouvernance pour la culture et le secteur culturel? Working document for the Euro-American Campus on Cultural Cooperation*, [en línea], Organización de Estados Iberoamericanos, fecha de consulta: 28/08/2019, <http://www.oei.es/euroamericano/RaymondWeber-QuellegouvernanceFR.pdf>, pág 1.
5. PARDO, N. (1993): "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina". *Foro Internacional*, Vol. 33., N°. 1, págs. 12-29.
6. AGUILAR, L. (2004): "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio." *Sociológica*, Año. 19, n° 54, págs. 15-37.
7. ČOPIČ, V. Y SRAKAR, A. (2012): *Cultural Governance: A Literature Review* [en línea], European Expert Network on Culture, fecha de consulta: 13/10/2019, [interarts.net/descargas/interarts2549.pdf](https://interarts.net/descargas/interarts2549.pdf), pág. 8.
8. FRAUSTRO, A. (2019): *El poder de la cultura* [en línea], Ciudad de México, fecha de consulta: 02/07/2019, <https://drive.google.com/file/d/1NuW45vOZPFwKTTbotdT6f-C4yTgs4Hfs/view?fbclid=IwAR0h2ywQkdoULOC8dcLKfMYDFsxCzx-eXFq7VuNGReXMIM0r71DuQAjV5cQ>
9. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2019): *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* [en línea], Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, fecha de consulta: 01/07/2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
10. AGUILAR, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, págs. 18, 40-43.
11. AGUILAR, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, págs. 56-57, 64-66.

12. ČOPIČ, V. Y SRAKAR, A. (2012): *Cultural Governance: A Literature Review* [en línea], European Expert Network on Culture, fecha de consulta: 13/10/2019, [interarts.net/descargas/interarts2549.pdf](https://interarts.net/descargas/interarts2549.pdf), pág. 6.

13. AGUILAR, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, págs. 38.

14. VALLÈS, J. (2007): *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel, pág. 49.

15. EASTON, D. (2001): "Categorías para el análisis sistemático de la política", en A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, págs. 229.

16 Para profundizar en el tema EJE, T. (2009): "La liberalización de la política cultural en México: el caso de fomento a la creación artística." *Sociológica*, Vol. 24, N°. 71, págs. 17-46.

17. GONZÁLEZ, A. (2010): *La política cultural y sus rewertas* [en línea], Ciudad de México, Letras Libres, fecha de consulta: 27/06/2019, <https://www.letraslibres.com/mexico/la-politica-cultural-y-sus-rewertas>

18. UNESCO (2010): *Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural: informe mundial de la UNESCO* [en línea], Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, fecha de consulta: 06/11/2020, [https://oibc.oei.es/uploads/attachments/73/Invertir\\_en\\_la\\_diversidad\\_cultural\\_y\\_el\\_dialogo\\_intercultural\\_2009.pdf](https://oibc.oei.es/uploads/attachments/73/Invertir_en_la_diversidad_cultural_y_el_dialogo_intercultural_2009.pdf)

19. GONZÁLEZ, A. (2010): *La política cultural y sus rewertas* [en línea], Ciudad de México, Letras Libres, fecha de consulta: 27/06/2019, <https://www.letraslibres.com/mexico/la-politica-cultural-y-sus-rewertas>

20. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (1917): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_241220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf)

21. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcde/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcde/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 1°.

22. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura*

y Derechos Culturales [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 4°.

23. VALLÈS, J. (2007): *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel, pág. 397.

24. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 2°.

25. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 37°.

26. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 38°.

27. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), pág. 8.

28. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 32°.

29. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 31°.

30. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura*

y Derechos Culturales [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 31°.

31. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF] (2017): *Ley General de Cultura y Derechos Culturales* [en línea], Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC\\_orig\\_19jun17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc/LGCDC_orig_19jun17.pdf), Artículo 32°.

32. SECRETARÍA DE CULTURA (2019a): *Solicitud de Información – Folio 1114100103119*, Unidad de Transparencia de la Secretaría de Cultura.

33. SECRETARÍA DE CULTURA (2018): *Reunión Nacional de Cultura 2018*, [en línea], Ciudad de México, Gobierno de México, fecha de consulta: 22/06/2019, <https://www.gob.mx/cultura/es/prensa/reunion-nacional-de-cultura-2018?idiom=es>

34. LA JORNADA (13 febrero 2018): *Con 150 iniciativas, concluyó 2da. Jornada de Reunión Nacional de Cultura 2018* [en línea], Ciudad de México, La Jornada, fecha de consulta: 30/08/2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/cultura/2018/02/13/con-150-iniciativas-concluyo-2da-jornada-de-reunion-nacional-de-cultura-2018-3487.html>

35. RIVERA, N. (24 junio 2019): *Por primera vez, se reúnen los 32 titulares culturales para definir programa nacional comunitario*, [en línea], Ciudad de México, Revista Proceso, fecha de consulta 30/08/2019, <https://www.proceso.com.mx/589564/por-primera-vez-se-reunen-los-32-titulares-culturales-para-definir-programa-nacional-comunitario>

36. SECRETARÍA DE CULTURA (2019b): *Arranca la Reunión Nacional de Cultura 2019 en Coahuila* [en línea], Ciudad de México, Gobierno de México, fecha de consulta: 29/11/2019, <https://www.gob.mx/cultura/prensa/arranca-la-reunion-nacional-de-cultura-2019-en-coahuila?tab=>

37. SECRETARÍA DE CULTURA (2020): *Inicia diálogo entre la Secretaría de Cultura y el Consejo Nacional de Danza* [en línea], Ciudad de México, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, fecha de consulta: 05/11/2020, <https://inba.gob.mx/prensa/14382/inicia-di-aacutelogo-entre-la-secretar-iacutecia-de-cultura-y-el-consejo-nacional-de-danza>

38. CÁMARA DE DIPUTADOS (2020): Aprueban que diputados puedan participar en la Reunión Nacional de Cultura [en línea], Ciudad de México, LXIV Legislatura Cámara de Diputados H. Congreso de Unión, fecha de consulta: 05/11/2020, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Febrero/18/4363-Aprueban-que-diputados-puedan-participar-en-la-Reunion-Nacional-de-Cultura>

39. ČOPIČ, V. Y SRAKAR, A. (2012): Cultural Governance: A Literature Review [en línea], European Expert Network on Culture, fecha de consulta: 13/10/2019, [interarts.net/descargas/interarts2549.pdf](https://interarts.net/descargas/interarts2549.pdf), pág. 7.

40. WRIGHT, C. (1987): La élite del poder, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pág. 11.

41. BONFIL, G. (2004): “Patrimonio cultural inmaterial: Pensar nuestra cultura.” Diálogos en la acción, primera etapa, págs. 117-134.

42. UNIÓN EUROPEA (3 noviembre 2020a): Consecuencias del cierre de sitios del Patrimonio Cultural, Tercer Simposio Internacional “Intercambio de experiencias entre

especialistas de México y la Unión Europea: Estrategias para la preservación del Patrimonio Cultural”.

43. UNIÓN EUROPEA (10 noviembre 2020b): Digitalización del Patrimonio Cultural y Turismo virtual, Tercer Simposio Internacional “Intercambio de experiencias entre especialistas de México y la Unión Europea: Estrategias para la preservación del Patrimonio Cultural”.

44. OECD (2020): Internet access (indicator) [en línea], Organization for Economic Co-operation and Development, fecha de consulta: 05/11/2020, <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm>

45. Véase ECO, U. (2009): Apocalípticos e integrados, México. D.F., Tusquets Editores.

46. SECRETARÍA DE CULTURA (2019b): Arranca la Reunión Nacional de Cultura 2019 en Coahuila [en línea], Ciudad de México, Gobierno de México, fecha de consulta: 29/11/2019, <https://www.gob.mx/cultura/prensa/arranca-la-reunion-nacional-de-cultura-2019-en-coahuila?tab=>