



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**Políticas de comunicación para las culturas
populares en México (1978-2006). El caso de la
Dirección General de Culturas Populares**

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN COMUNICACIÓN**

PRESENTA:

Nubia Ramos Higuera

TUTORA: Dra. Delia Crovi Druetta



CIUDAD UNIVERSITARIA.

MÉXICO, ABRIL, 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

*Con todo mi amor a mis papas Cristina Higuera García
y José Ramos Baltazar por su amor y apoyo incondicional.*

*A Gízel, Erik, Mayté, Teresa y Alejandro por su paciencia
y solidaridad, pero sobre todo porque los amo.*

*A Virginia Sayago por su amistad y
por las facilidades que me dio para acceder a los acervos
del Centro de Información y Documentación "Alberto Beltrán".*

Agradecimientos

*Mi reconocimiento y admiración a la Dra. Delia Crovi Druetta
por creer en mí y ayudarme a cumplir este sueño.*

*Agradezco de manera especial al Mtro. Rodrigo Gómez García
por guiarme y compartir su tiempo y conocimientos.*

*Un afectuoso agradecimiento
a la Dra. Carmen Millé Moyano y
a la Dra. María de la Luz Casas Pérez,
porque sus valiosos comentarios enriquecieron este trabajo.*

*Mención especial para la Dra. Inés Cornejo Portugal
por el interés mostrado y sus observaciones.*

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. Los conceptos políticas de comunicación y políticas culturales	9
1. Políticas de comunicación.....	11
1.1. Definición del concepto política pública desde la ciencia política.....	11
1.2. Políticas de comunicación en el debate internacional sobre la comunicación...	20
1.3. Desarrollo del concepto políticas de comunicación desde la UNESCO.....	22
1.4. Políticas de comunicación en el marco de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.....	34
2. Políticas culturales.....	46
2.1. La concepción simbólica de la cultura.....	47
2.2. Las culturas populares.....	51
2.3. Desarrollo del concepto políticas culturales.....	56
2.4. Políticas culturales y de comunicación.....	58
Capítulo II. Evolución histórica de las políticas de comunicación en México	65
1. Primeras políticas para la radio y la televisión (1921-1940).....	66
2. Políticas de comunicación para el desarrollo de la industria audiovisual (1940-1960).....	68
3. El debate público de las políticas de comunicación en México (1960 y 1982).....	70
4. Políticas de comunicación en el contexto del modelo neoliberal (1982-2000).....	78
5. Políticas de comunicación del presidente Vicente Fox (2000-2006).....	83
5.1. Instituciones que aplican políticas de comunicación en México.....	86
5.2. Legislación mexicana en materia de comunicación	96
Capítulo III. Evolución histórica de las políticas culturales en México	99
1. Políticas culturales del siglo XIX.....	99
2. Políticas culturales del siglo XX.....	103
2.1. Primer periodo 1900 a 1938.....	103
2.2. Segundo periodo 1938 a 1958.....	107
2.3. Tercer periodo 1958 a 1982.....	110
2.4. Cuarto periodo 1982 a 2000.....	113
2.5. Desarrollo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.....	115
3. Políticas culturales del siglo XXI.....	122
4. Programa Nacional de Cultura 2001-2006.....	124
5. Importancia del desarrollo y difusión de las culturas populares en México.....	147
Capítulo IV. Análisis de las políticas para las culturas populares y sus políticas de comunicación	153
1. Primera etapa: discriminación (1920-1970).....	153
2. Segunda etapa: fundamento (1970-1985).....	155
3. Tercera etapa: desarrollo (1985-1993).....	165
4. Cuarta etapa: consolidación (1993-2006).....	175
Conclusiones	195
Bibliografía	207

Introducción

A partir de 1978 el Estado mexicano adoptó oficialmente políticas para la atención de las culturas populares con la creación de la Dirección General de Culturas Populares (DGCP), dependiente de la Secretaría de Educación Pública, SEP. En 1988, cuando fue creado el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la DGCP fue incorporada al nuevo organismo encargado de la política cultural nacional. Actualmente el CONACULTA, a través de la DGCPI¹, es el organismo federal que se encarga de la promoción de las culturas populares y de sus políticas de comunicación.

Cuando hablamos de culturas populares nos referimos a las culturas indígenas y mestizas de zonas rurales y urbanas. Así, los portadores de estas culturas son los campesinos, los 12.7 millones de indígenas de los 62 pueblos indios reconocidos en México (INI, 2002:20), obreros industriales, subempleados y los estratos bajos de la llamada clase media.

México es un país conformado por diversas culturas, lo que nos hace una nación rica en conocimientos ancestrales, tradiciones, cosmovisiones, lenguas, música, danza, artesanía, medicina, gastronomía, pensamiento, etc. que conviven y se mezclan. Esta composición pluricultural reconocida en el artículo segundo de la Constitución obliga al Estado a garantizar una convivencia armoniosa entre las diferentes culturas de manera que fortalezcan la cohesión social y la vitalidad de la sociedad.

Es importante destacar que la promoción adecuada de las culturas populares puede enriquecer el resto de las culturas con las que conviven a nivel local, regional y nacional. Los beneficios del reconocimiento y valoración de estas culturas marginadas redundarían en una mejor convivencia social que permitiría el fortalecimiento de la riqueza cultural de nuestro país, así como el desarrollo económico, intelectual, afectivo, moral y espiritual, de acuerdo con los postulados de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

¹ A partir del año 2000, el presidente Vicente Fox agregó la palabra “indígena” al nombre de esta institución, para enfatizar la atención a los pueblos originarios. Actualmente, su nombre oficial es Dirección General de Culturas Populares e Indígenas (DGCPI).

Las políticas de comunicación pueden constituir una herramienta adecuada en el impulso de políticas para las culturas populares. La producción de mensajes que fortalezcan la riqueza multicultural y su difusión masiva, contribuirían a generar relaciones interculturales más equitativas y la búsqueda de una comunicación intercultural en el territorio nacional.

El problema es que en México no contamos con una política nacional de comunicación explícita que regule el comportamiento de los sistemas de comunicación y defina su papel en beneficio de la sociedad. La débil infraestructura de comunicación social, carente de una base jurídica y normativa que la impulse, muestran el gran vacío que hay en la materia. En este sentido, resulta pertinente el desarrollo de una política de comunicación que incorpore las demandas de los sectores populares relacionadas con los medios de comunicación y que fomente el reconocimiento y valoración de nuestra identidad multicultural.

Luego de casi 30 años de políticas para las culturas populares, en la actualidad la Dirección General de Culturas Populares (DGCP), del CONACULTA, trabaja sin instrumentos ni metodologías suficientes para definir de manera adecuada ¿qué se comunicará, por qué y para qué?, ¿cómo deberá hacerse?, ¿con qué recursos humanos, materiales y económicos?, ¿cómo se coordinarán a nivel nacional para conseguir mayor impacto?, ¿cómo intercambiar información entre sus diferentes áreas?, ¿con qué criterios se elaborarán los contenidos?, ¿cómo participarán los creadores populares?, ¿cuáles son las necesidades de información de estos sectores?, ¿qué temas les interesa abordar y difundir?, ¿cuáles son sus demandas en torno a los medios de comunicación? y ¿cómo pueden aprovechar las nuevas tecnologías de información y la comunicación? Hasta el momento, éstas y muchas preguntas más sólo encuentran respuesta en la interpretación inmedatista de los servidores públicos en turno.

Esta investigación parte de la hipótesis de que el CONACULTA, a través de la DGCP, ha mantenido una política de comunicación deficiente, ya que no ha consolidado un cuerpo coherente de principios, normas consistentes, estrategias de comunicación y prospección que le permitan guiar, planear, coordinar y evaluar acciones comunicativas con el fin de complementar el desarrollo de las políticas para las culturas populares. La DGCP no ha valorado la importancia de este instrumento y, en consecuencia, los proyectos de comunicación se desarrollan a partir de actividades aisladas y espontáneas, lo que dificulta la difusión de estas culturas y el acceso de los creadores populares a los medios de comunicación.

El objetivo general de la investigación es realizar un análisis sobre las políticas de comunicación para las culturas populares impulsadas por la DGCP, con la finalidad de delinear propuestas para construir una política de comunicación que retome las demandas de estos sectores para la difusión de su cultura desde esta institución de alcance nacional.

El trabajo se desarrolló a partir de tres objetivos particulares: revisar el desarrollo de los conceptos políticas de comunicación y políticas culturales en el ámbito nacional y en organismos internacionales como la UNESCO, con el fin de identificar los planteamientos en apoyo a las culturas populares; identificar las políticas de comunicación para la difusión de las culturas populares impulsadas por el CONACULTA, a través de la DGCP, con la finalidad de revisar lo que proponen y lo que han conseguido; y por último, generar una serie de recomendaciones para que la DGCP cree una política complementaria de comunicación que incorpore las demandas de los sectores populares en torno a los medios e impulse su reconocimiento y valoración a través de la comunicación masiva.

Cabe aclarar que únicamente se revisarán las políticas de comunicación y cultura implementadas por la Dirección General de Culturas Populares del CONACULTA, ya que oficialmente es la institución del gobierno federal responsable de la política para la atención de las culturas populares. Y aunque existen otras instituciones federales y estatales que trabajan de manera paralela con algunos aspectos o sectores de las culturas populares, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud o la Secretaría de Turismo, a través de diversos programas y proyectos relacionados con estas culturas, su principal objetivo no está centrado en el desarrollo de las culturas populares ni en la valoración su riqueza cultural.

El método de investigación para desarrollar este trabajo es el análisis histórico de la evolución de las políticas de comunicación y de las políticas culturales con la finalidad de examinar sus argumentos y tendencias, de manera que podamos contar con elementos suficientes para hacer un análisis de las políticas de comunicación para las culturas populares desarrolladas en México entre 1978 y 2006.

Esta investigación documental está constituida por cuatro capítulos. En el primero se abordan los dos principales conceptos del trabajo: políticas de comunicación y políticas culturales. En él se define a la política pública como instrumento de gobernabilidad, se describen sus principales características, etapas de construcción, límites y alcances.

Posteriormente, se aborda la idea de generar políticas de comunicación en el contexto del debate internacional sobre la comunicación desarrollado en las décadas de los años setenta y ochenta, y cómo los países miembros de la UNESCO, incluido México, participaron en la construcción de una propuesta encaminada a eliminar el desequilibrio informativo y construir sistemas nacionales de comunicación que incorporen la participación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los populares, para la consolidación de sociedades más democráticas.

Asimismo, se identifican los nuevos factores que deben considerar las políticas de comunicación ante las transformaciones sociales determinadas por las políticas neoliberales, los desarrollos tecnológicos y la globalización², que imprimen una nueva lógica en los procesos culturales y de comunicación. En donde los medios de comunicación se transforman bajo una dinámica industrial que les ha permitido mayor autonomía y poder económico, político y socio-cultural rebasando al Estado y la sociedad, es decir, ninguna instancia de gobierno y mucho menos de la sociedad civil tiene poder para incidir sobre los contenidos y objetivos de los medios, que actúan según sus propios intereses, sin considera las demandas sociales.

Para finalizar el primer capítulo, se define a la política cultural partiendo de la concepción simbólica de la cultura, que nos da la base para abordar el concepto de culturas populares relacionado con las desigualdades sociales entre los sectores hegemónicos y subalternos, con marcadas diferencias en la forma de concebir al mundo. En el valor de esta diversidad cultural se sustenta la importancia de generar conjuntamente políticas culturales y de comunicación que nos permitan tener una conciencia multicultural, es decir, reconocer que cada uno de nosotros es creador y portador de más de una cultura.

Por las características de esta investigación, únicamente se considerará el papel del Estado en la construcción e implementación de políticas culturales públicas, ya que identificar la influencia de la iniciativa privada y las organizaciones sociales como creadoras de políticas culturales, rebasa los alcances de este trabajo.

² Cuando hablamos de globalización nos referimos a "... los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios... [Es un proceso] ...que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, valoriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas" (Beck, 1998: 29-30).

En el segundo capítulo se presenta la evolución histórica de las políticas de comunicación en México, con base en el desarrollo de la radio y la televisión, debido a que ambos medios son los de mayor penetración en los sectores populares, porque el acceso es más sencillo y económico que otros medios como la prensa o el cine. Debido al carácter implícito de las políticas de comunicación en México, en este recuento sólo se mencionarán los principales acontecimientos que muestran las decisiones tomadas sobre el tema, por los gobiernos en turno.

Para facilitar la revisión de las políticas de comunicación mexicanas, el segundo capítulo está dividido en cuatro partes: 1) la primera corresponde al periodo de 1921 a 1940 en el que surgen la radio y la televisión en México, caracterizado por el desarrollo de las primeras políticas de reglamentación, apoyo a la naciente industria audiovisual y una corta incursión del Estado en el manejo de la radio y la televisión; 2) la segunda entre 1940 y 1960 se caracteriza por la consolidación del modelo comercial de radio y televisión con apoyo del Estado; 3) el tercer periodo se desarrolló entre 1960 y 1982 cuando el Estado volvió a participar en los medios adquiriendo diversas estaciones de radio y televisión e intentó controlar los medios comerciales a través de instancias regulatorias. Por otro lado, fue en este periodo cuando por influencia de la UNESCO, por primera vez se abrieron espacios de debate en torno a la creación de políticas nacionales de comunicación, mientras que los grupos empresariales del sector demostraron su poder al impedir reformas legales que afectarían la industria mediática; 4) el último periodo entre 1982 y el año 2006 describe las políticas de comunicación de los gobiernos neoliberales, caracterizadas por la privatización del sector, el desarrollo de la industria definido por las fuerzas del mercado, lo que ha generado una tendencia a homogeneizar y reducir la calidad de los contenidos, restringir el acceso a voces plurales, consolidar el poder de los medios privados sobre la sociedad y el Estado, y una desregulación favorable al crecimiento de monopolios mediáticos, como se mostró con la aprobación de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión en el año 2006, que beneficiaron a las empresas Televisa y T.V. Azteca.

Para finalizar el segundo capítulo se describen las políticas de comunicación del presidente Vicente Fox (2000-2006), las instituciones federales que aplican políticas de comunicación en México y las leyes, normas y acuerdos vigentes en la materia, con la finalidad de contar con un panorama de las políticas de comunicación vigentes al 2006 en México.

El tercer capítulo describe la evolución histórica de las políticas culturales en México, lo que nos permite identificar sus características, así como la manera en la que se conjuntaron los elementos necesarios para considerar a las culturas populares en la política nacional de cultura. Este recuento nos muestra la discriminación de la que han sido objeto estas culturas tanto en la sociedad como en las políticas públicas.

El capítulo está dividido en tres etapas, la primera describe las principales características de las políticas implícitas de cultura en el siglo XIX, periodo en el que se desarrollaban acciones desarticuladas sobre expresiones de las bellas artes y preservación de patrimonio cultural, principalmente, apegadas a una concepción clásica de la cultura. En este periodo hubo una clara discriminación hacia lo popular y particularmente hacia lo indígena, considerado como muestra de retraso y pobreza, mientras que paradójicamente, por otro lado, se exaltaba la riqueza de las culturas prehispánicas. La tendencia de eliminar los rasgos indígenas se mantuvo hasta mediados del siglo XX y aunque en la actualidad las políticas de Estado apoyan el desarrollo indígena aún se conservan prácticas y actitudes discriminatorias hacia los sectores populares.

La segunda etapa corresponde a las políticas culturales del siglo XX cuyos principales rasgos se pueden dividir en dos momentos, los primeros cincuenta años del siglo estuvieron marcados por la concepción clásica de cultura ligada a la educación, la promoción de las bellas artes y la preservación del patrimonio cultural, creación de las primeras instituciones nacionales y su marco jurídico, así como de la homogenización de la cultura para la construcción de la identidad nacional. Aunque cabe aclarar que el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se distinguió por la implementación de políticas que favorecieron a las culturas populares.

El segundo momento de las políticas culturales en el siglo XX se desarrolló a partir de la década de los años cincuenta, luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Ambos acontecimientos contribuyeron a generar una concepción diferente de la cultura y su función en la sociedad, lo que transformó el ámbito cultural, que dejó de considerarse complemento para constituirse en fundamento del desarrollo humano. Desde los años ochenta, las acciones culturales se matizaron por el neoliberalismo y las tecnologías de la información y la

comunicación (TIC) que imprimieron una tendencia hacia el comercio cultural y la globalización de las culturas. En este contexto, ha cobrado cada vez más fuerza la idea de que la diversidad cultural es factor clave para un desarrollo equitativo y democrático.

En la tercera etapa, se hace un recuento de las políticas culturales del gobierno de Vicente Fox que en lo general dieron seguimiento a la política cultural desarrollada en las tres últimas administraciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero con la agravante de que hubo poco interés, falta de claridad y limitada capacidad para su implementación. Esta revisión nos permite establecer que la idea de la cultura como motor del desarrollo se mantuvo en el plano discursivo y no tuvo el menor avance en su implementación.

Para finalizar el tercer capítulo, se enfatiza la importancia del desarrollo y la difusión de las culturas populares con el sustento de una política de comunicación que genere en la sociedad el reconocimiento y valoración de estas culturas, a fin de crear una convivencia social más satisfactoria sustentada en relaciones interculturales.

En el cuarto capítulo se hace una caracterización de las políticas para las culturas populares y sus políticas de comunicación, en cuatro etapas: 1) discriminación, caracterizada por políticas de integración a la cultura nacional y exterminio de las culturas populares, ya que se consideraban un lastre para el desarrollo nacional; 2) fundamento, entre 1977 y 1985 se generaron una serie de acciones para definir el concepto de culturas populares y sustentar la importancia de su desarrollo, en este periodo el uso de los medios de comunicación fue fundamental por lo que se diseñaron políticas de comunicación para las culturales populares; 3) desarrollo, una vez fundamentada la política para las culturas populares la atención se centró en entregar resultados contundentes para garantizar su continuidad. En esta época, que va de 1985 a 1993, las políticas de culturas populares fueron implementadas sin el sustento de políticas explícitas de comunicación. Contrario a esta tendencia, entre 1985 y 1989 se desarrolló la política de comunicación para las culturas populares más completa hasta la fecha, reflejo de los debates nacionales e internacionales sobre el papel de los medios y la creación de políticas de comunicación; por último, 4) consolidación, etapa desarrollada entre 1993 y el 2006, que se ha caracterizado porque a nivel ideológico, ya no cabe duda de la importancia de las culturas populares. A nivel político, el Estado mexicano ha asumido el compromiso de impulsar las culturas populares. A nivel institucional, se incrementó la visibilidad de los organismos para la atención de las culturas populares, aunque el trabajo ha sido deficiente y con una ausencia

importante de políticas de comunicación explícitas. Y a nivel social, comenzó a haber mayor reconocimiento del valor de las culturas populares y de la diversidad cultural, lo que también aumentó las demandas de información, participación y manejo de los medios de comunicación y las TIC, por los sectores populares.

Esta investigación pretende contribuir, desde el ámbito de la comunicación, a ofrecer una reflexión en torno a cómo las políticas de comunicación pueden apoyar la implementación de las políticas culturales y la importancia de incorporar las demandas, necesidades y voces de los sectores populares. Además intenta ofrecer alternativas para conjuntar políticas culturales y de comunicación en beneficio de las culturas populares y del desarrollo democrático de México.

De esta manera, se presentará una serie de ideas para actualizar las políticas de comunicación para las culturas populares implementadas por la DGCP del CONACULTA con el fin de orientar el uso de los medios de comunicación como instrumentos que contribuyan a transformar la concepción simbólica peyorativa que la sociedad tiene sobre ellas, con acciones planeadas y coordinadas a nivel nacional, estatal y local, desde los Institutos Estatales de Cultura, Casas de la Cultura, organismos gubernamentales, ciudadanos y la iniciativa privada.

Capítulo I. Los conceptos políticas de comunicación y políticas culturales.

Este primer capítulo se divide en dos partes para abordar con claridad cada uno de los conceptos principales del trabajo: políticas de comunicación y políticas culturales. La primera sección está enfocada a definir el concepto de políticas de comunicación, mientras que en la segunda se retoma la concepción simbólica de la cultura como punto de partida para definir las culturas populares y las políticas culturales.

En esta investigación se analizarán las políticas de comunicación y cultura para las culturas populares impulsadas por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA, a través de la Dirección General de Culturas Populares (DGCP), organismo dependiente del Gobierno Federal, lo que significa que estamos hablando de políticas públicas, concepto que se define bajo la visión de la ciencia política. Para ello se tomará como hilo conductor el trabajo de Luis Aguilar Villanueva, filósofo y politólogo mexicano, que en cuatro antologías reunió un estudio pormenorizado de las aportaciones teóricas de los pioneros y promotores de los estudios de políticas públicas.

Posteriormente, se describirá a grandes rasgos en qué momento del debate internacional sobre la comunicación surge la idea de generar políticas de comunicación para regular el poder de los medios, que a finales de la década de los años sesenta ya comenzaba a preocupar a los países del mundo. Una vez ubicado el contexto histórico en el que se desarrolló la discusión sobre la importancia de regular los medios, se describe de qué forma y bajo qué conceptos se diseñó e impulsó, desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, la idea de generar políticas de comunicación en sus países miembros entre las décadas de los años setenta y ochenta.

Para finalizar la primera parte de este capítulo se señala cómo durante la década de los noventa el tema perdió interés en la agenda dominante del debate internacional, básicamente porque Estados Unidos y Gran Bretaña bloquearon las acciones de la UNESCO para regular los medios. A partir de entonces el factor económico en las industrias culturales determinó sus relaciones de poder político y socio-cultural permitiéndoles asumir un nuevo papel en la dinámica mundial.

Es en el marco de una sociedad industrializada en donde las políticas neoliberales, los desarrollos tecnológicos y en sí la globalización generalizan una nueva lógica en los procesos culturales y de comunicación. En este contexto, los medios de comunicación electrónicos como nunca antes han crecido hasta convertirse en conglomerados con tendencias monopólicas, con autonomía y poder económico, político y socio-cultural fuera del control de los gobiernos y mucho más de la sociedad.

En la segunda parte del primer capítulo se habla sobre la cultura, utilizando su concepción simbólica, es decir, entender a la cultura como una estructura de significados definida por la sociedad para compartir una realidad común. A partir de esta definición de cultura se desarrolla el concepto de culturas populares que hace referencia a las culturas de las clases subalternas, definidas por su posición opuestas a las culturas hegemónicas. Así, bajo el supuesto de que la división de clases marca una desigualdad tanto en la distribución del poder como en el disfrute de los bienes culturales, se concluye que las culturas populares tienen formas distintas de percibir al mundo, entender la vida, cualidades estéticas, genio creador cotidiano, tradiciones y procesos de creación cultural, lo cual no significa que sean culturas de menor valor, simplemente son distintas. Son culturas milenarias, que en el caso de México, están marcadas por una historia de subordinación a los grupos dominantes, lo que también les imprime un carácter de rebeldía y resistencia contra la cultura oficial.

La cultura popular es la cultura de las clases subalternas, es decir, de los diferentes sectores que integran el pueblo, entre los que encontramos las culturas indígenas, campesinas, urbanas, obreras, inmigrantes, negras, entre otras. Cuando se habla de las culturas populares se hace referencia a sus diversas expresiones como lengua materna, poesía, artesanía, comida, vestido, música, cosmovisión, tradiciones, fiestas, rituales, formas de organización social, autoridades tradicionales, usos y costumbres, conocimientos empíricos, medicina tradicional, entre otras manifestaciones y productos culturales.

Posteriormente, se define a las políticas culturales como aquellas decisiones políticas y económicas de un gobierno sobre la cultura que a través de leyes, normas, programas y proyectos guían el desarrollo de las instituciones culturales del Estado. En el caso de México, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes es el órgano que define e implementa las políticas culturales entre las que se encuentran aquellas dirigidas a la atención de las culturas populares. Cabe señalar que no todas las políticas culturales son desarrolladas por el gobierno,

hay diversos actores que intervienen en los procesos culturales de un país, como la iniciativa privada, las industrias culturales, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales. Sin embargo, este trabajo se centra en las políticas públicas federales de cultura por lo que el papel del resto de los actores mencionados, no está considerado en este capítulo.

Finalmente, el primer capítulo concluye con una reflexión sobre la importancia de vincular políticas culturales y de comunicación como una estrategia central del Estado, estrechamente relacionada con el desarrollo económico, social y cultural de un país.

Políticas de comunicación.

Definición del concepto política desde la ciencia política.

Definir qué es una política no es tarea sencilla. Desde la ciencia política existen diversos enfoques teóricos y descriptivos sobre el tema. A continuación se presenta una serie de elementos para arribar a una definición de política con el fin de entender qué es o qué debería ser una política de comunicación.

Los acercamientos a la definición de lo que es una política suelen ser de dos tipos en la ciencia política: descriptivos y teóricos. Desde la definición descriptiva el debate se ha centrado en la cuestión de si la política es primordialmente decisión de gobierno o implica algo más. Mientras que desde la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la política (Aguilar, 2003b).

A partir de los resultados de un estudio realizado por Luis Aguilar Villanueva, en el que analizó deferentes concepciones de política, en diccionarios de ciencia política, señala que hay cuatro constantes para definirla: 1) la existencia de una institución o autoridad legal de la que emana la política; 2) que son una serie de decisiones que pretenden atender un problema; 3) las decisiones implican acción o inacción; y 4) sus resultados tienen efecto en el sistema político y social (Aguilar, 2003b).

Es decir, una política es elaborada por una autoridad e implica decisiones, acciones u omisiones y efectos. En este sentido la investigadora Myriam Cardozo agrega que “Las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables” (Cardozo, 1993: 167).

Una descripción más detallada, es la de Aguilar Villanueva quien señala que una política es

...un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido [...] que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia [...] la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos [...] una política así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales... (Aguilar, 2003b: 24-25)

Además, Aguilar Villanueva puntualiza que los actores involucrados, a través de sus interacciones, preparan y condicionan la decisión central, le dan forma y luego la llevan a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, es decir, hay una construcción constante. Y a pesar de ello, es muy probable que el resultado final no se parezca a las intenciones y planes originales. Una política es en doble sentido un curso de acción: el curso diseñado y el curso efectivamente seguido.

Por eso se dice que la política escrita no es la misma que se lleva a la práctica, ya que son muchos los factores de la realidad que la transforman. Sería utópico pensar que una política escrita pudiera aplicarse tal como fue concebida teóricamente, como propone el modelo instrumental de implementación de política (Stoker, 2003: 383).

También es necesario entender que una política no soluciona problemas, los atiende. “Debido a su naturaleza indeterminante, la mayoría de los problemas de política nunca se resuelven realmente en un sentido completo o definitivo. Los problemas se abordan y tal vez se transforman solamente para ser invalidados o desplazados por otros nuevos y más apremiantes”. (Cobb. R. y Ch. Elder, 1986: 220)

Otro aspecto a destacar es el papel que juega la comunicación en las políticas. Giandomenico Majone, enfatiza la importancia de la comunicación para generar consenso en torno a las políticas durante su elaboración e implementación. Es decir, si consideramos que las políticas públicas son elaboradas e implementadas por un grupo reducido de personas, se comprenderá que es fundamental elaborar argumentos suficientes y consistentes en torno a ella para que sea aceptada por los diferentes sectores de la sociedad civil, grupos políticos y sectores afectados. De esta manera, el flujo de información al interior de la instancia que implementa una política pública, así como hacia el resto de los actores sociales, es parte esencial de las actividades que se tienen que tomar en cuenta en la elaboración y desarrollo de las políticas, según Majone (Majone, 2003).

Al considerar la importancia del consenso en una política para que no sea boicoteada o descalificada por los actores políticos y sociales, la comunicación se torna en un factor fundamental para el buen desarrollo de las políticas públicas. El diálogo y la discusión abierta entre los diferentes actores sociales y políticos, permite enriquecer el desarrollo e implementación de las políticas públicas, ya que como señalamos, es imposible que una política en papel no sufra transformaciones en la práctica puesto que la realidad es cambiante y compleja. (Majone, 2003).

Para concluir con la caracterización de las políticas es importante señalar que los efectos de las políticas pueden ser deseados y previstos o indeseables y no previstos, o como señala Aguilar, lo deliberadamente diseñado no es frecuentemente lo efectivamente elegido o lo efectivamente elegido puede tener consecuencias perversas, no previstas, ni deseadas.

Ahora bien, ¿qué es lo que hace pública a una política? De manera muy puntual y sin pretender abordar la compleja discusión entorno al tema, ya que no es materia de esta investigación, retomaré los tres aspectos que Aguilar señala como fundamentales para definir lo público:

1. Lo público es aquello que los privados proyectan como asuntos de interés general.
2. Es aquello a lo que se tiene libre acceso, lo transparente y abierto. Lo que es de uso común y accesible a todos.
3. También es lo relacionado con los recursos públicos y recaudaciones fiscales.

“En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar, 2003a: 36). Entonces, gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, que no serán ni pasivos ni unánimes. La política pública no es cualquier política gubernamental.

Es por esta dimensión pública de la política, que Majone señala que la política debe ser explicada y comunicada a la opinión pública con evidencias y argumentos razonables que despierten el consenso activo. Por ello, enfatiza que una política debe comprender un conjunto de actividades postdecisionales, entre las que desataca la comunicación (Majone, 2003).

En suma, entenderemos por políticas públicas al conjunto de decisiones que una autoridad gubernamental planea para atender problemas sociales. Estas decisiones implican la acción o inacción con efectos políticos y sociales. Las políticas públicas están en una construcción y ajuste constante porque los problemas que les atañen son tan complejos que el plan original generalmente se va transformando en la práctica. Por ello, la comunicación hacia el interior y el exterior, es un factor indispensable para alcanzar consensos. Recordemos que uno de los factores que hace pública a la política es la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implementación de acciones para atender problemas de interés público, con recursos del Estado y la sociedad.

Vale la pena señalar que una de las principales deficiencias de las políticas públicas en México es la escasa participación social. En nuestro país no hay mecanismo reales que permitan y fomenten la participación eficaz de la ciudadanía. Lo único a lo que podemos aspirar es a la elección de un representante popular que, en teoría, es la voz del pueblo en el Congreso de la Unión. Sin embargo, en realidad, tanto diputados como senadores trabajan por intereses partidistas o de grupo más que para las demandas ciudadanas. La sociedad mexicana no cuenta con canales de participación efectiva, mientras que los mecanismos existentes son limitados y no reflejan las demandas sociales. De hecho, podríamos decir que nuestras políticas no son públicas debido a la escasa participación social, sin embargo, tampoco podemos negar que nuestros representantes populares sean elegidos a través de un proceso electoral legalmente constituido y avalado y que en mayor o menor medida contemos con mecanismo para la

participación social en algunas políticas. Lo que si se puede afirmar es que la sociedad civil está asumiendo un papel mucho más activo ante las acciones del gobierno, lo que nos permite prever que la participación ciudadana en la política pública va en aumento.

A continuación se describen tres *modelos de decisión*³: a) racional, b) organizacional y c) burocrático, propuesto por Graham T. Allison para explicar el contexto en el que se toman las decisiones cuando se hace una política pública (Allison, 2003). La finalidad es contar con elementos que permitan caracterizar las políticas de comunicación y cultura que se desarrollaron para la atención de las culturas populares entre 1978 y el 2006 en la Dirección General de Culturas Populares del CONACULTA.

a) El *modelo racional* ve el curso de la política como el resultado de una elección racional, donde los operadores minimizan costos y maximizan ganancias. Recaban y evalúan toda la información posible para construir todas las opciones relevantes. El criterio central de este modelo de decisión es alcanzar la eficiencia.

b) El *modelo organizacional* sostiene que la política se configura en el marco del conjunto de organizaciones públicas, cada una de las cuales está dotada de redes, inercias, recursos, jerarquías y repertorios de acción. Desde este modelo, la política que se elige es la que se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente implementar. Lo deseable no es lo óptimo sino lo factible.

c) Y por último, el *modelo burocrático* que ve al proceso de toma de decisiones como el resultado de juegos de intereses entre grupos. Desde este enfoque la política se convierte en un juego de poder.

Estos tres modelos nos permiten identificar la manera en que se toman las decisiones dentro de los diferentes tipos de organizaciones que existen y bajo qué lógica se desarrolla una política. En el capítulo cuatro se analizará bajo qué modelo de toma de decisiones se han desarrollado las políticas de comunicación para la difusión de las culturas populares en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA, con la finalidad de identificar el tipo de política, estructura e implementación.

A fin de contar con más elementos para entender el desarrollo de las políticas públicas, a continuación se describen tres estrategias de análisis para elaborar políticas públicas. Las dos primeras son posiciones extremas: a) *análisis racionalista* y b) *análisis incrementalista*. Y el

tercero, es el c) *análisis como “artesanía”* propuesto por Giandomenico Majone que enfatiza la importancia de la comunicación. Los tres tipos de análisis tienen aportaciones útiles que nos permitirán comprender el ciclo de las políticas públicas y en este trabajo nos servirán para explicar la lógica bajo la que el gobierno mexicano atiende a los sectores de cultura popular. Tema que se desarrollará en el último capítulo de esta investigación.

a) El *análisis racionalista*. Se parte de la idea de que las políticas son estrategias de atención de problemas y cumplimiento de metas de acuerdo a criterios racionales de eficiencia técnica y económica. Para la elaboración de un análisis racionalista que permita el desarrollo de una política pública se utilizan los siguientes pasos: determinación del objetivo, diseño de los cursos de acción y el cálculo de sus posibles consecuencias, comparación de las opciones en términos de eficiencia técnica y económica y puesta en práctica de la alternativa óptima (Aguilar, 2003).

b) El *análisis incrementalista* propuesto Charles E. Lindblom, es una posición que critica al *análisis racionalista* y que aboga por una noción transaccional de la elaboración de políticas públicas. El *análisis incrementalista* parte de la idea que a) es ilusorio pensar que las decisiones se toman de acuerdo con los principios y pasos del modelo racional, ya que en realidad se toman bajo la idea de salir del problema; b) se limita a hacer pequeños cambios a las políticas que se estén aplicando; c) señala que gobernar en contextos democráticos implica intervenir de manera sucesiva, gradual, experimental y autocorrectiva, sin la pretensión de cumplir objetivos, sino simplemente de aproximarse sucesivamente a ellos; d) los ajustes entre los participantes juegan un papel central en el análisis y diseño de las políticas, mucho más que las decisiones de analistas cerebrales que se ubican distantes del campo de batalla de los intereses (Lindblom, 2003). El incrementalismo parece una invitación a “irse por las ramas”, en vez de ir a la raíz de los problemas, ya que únicamente proponer hacer limitados ajustes a la política, señala Aguilar Villanueva (2003b).

c) Por último, el *análisis como “artesanía”* en el que Giandomenico Majone sugiere que el proceso de análisis de políticas se parece menos al proceso de solución racional de problemas que al proceso de argumentación y convencimiento intersubjetivo, por lo que el conocimiento del analista debe ser operativo y mostrar razones. Propone entonces un análisis postdecisional donde la argumentación y la institucionalización de la discusión sean centrales.

³ Estos tres modelos fueron elaborados por Graham T. Allison con base en teorías administrativas y económicas.

Es decir, considera que la decisión es un proceso que se realiza de manera artesanal, no en serie. Este carácter artesanal se vincula a la capacidad del analista para ser convincente mediante la elaboración de argumentos sólidos. La argumentación es lo que transforma, en contextos democráticos, el análisis en política pública (Majone, 2003)

A diferencia de la visión de Lindblom que muestra a la democracia como transacción, la de Majone destaca la naturaleza pública de la democracia: lo más importante es la oferta pública de razones.

El trabajo del analista, dice Majone, es el de producir y comunicar evidencias y argumentos persuasivos a favor de una decisión. Majone también difiere de la visión del modelo racional: más importante que el cálculo costo-beneficio es el análisis de factibilidad política. En todo caso, propone, habría que complementar el primero con el segundo. Finalmente, Majone sugiere que el análisis no debe reducirse a establecer qué es óptimo o eficiente, sino incluir estudios de factibilidad, ya que tanto la racionalidad como la acción de las políticas son limitadas y generalmente lo que se planea no es lo que se ejecuta.

Es pertinente señalar que en las distintas etapas del ciclo de una política pública, que en seguida se describirán, pueden utilizarse diferentes tipos de análisis. En el estudio de las políticas públicas se considera que la política es un proceso que se desarrolla por etapas. El número y nombre de las etapas es variable y depende de la corriente teórica en la que se inscriba. En esta investigación se retoma la propuesta de Pedro Moreno que consiste en marcar cuatro etapas en el proceso o ciclo de la política: 1) gestación, 2) formulación, 3) implementación y 4) evaluación (Moreno, 1993).

El proceso de las políticas no es lineal, las etapas se pueden dar incluso de manera paralela o en diferente orden, aunque en teoría, éste sería el orden lógico. “Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables” (Aguilar, 2003c: 15)

A continuación, cada una de las etapas propuestas por Moreno:

1. Gestación (previsiones). En esta etapa, que se da antes de que se tomen las decisiones de la política, juega un papel fundamental el tipo de relación entre el gobierno y la sociedad, porque la principal función del gobierno es mantener la estabilidad del sistema político. Las decisiones de política se tomarán a partir de la relación existente entre sociedad y

gobierno. Así, en función de la fuerza con la que la sociedad impulse el reconocimiento de sus demandas se irá formando la agenda sistémica de controversia y la institucional o gubernamental.

“La agenda sistémica consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (Cobb y Elder, 1986: 115). Esta agenda estará compuesta por asuntos abstractos y generales que sólo identifican el área del problema. Por su parte la agenda institucional o gubernamental está constituida por los asuntos explícitamente expuestos para la atención de un organismo gubernamental, por lo tanto, es más específica y limitada en cuanto al número de asuntos a tratar.

El que un tema entre a la agenda institucional no significa que el gobierno generará políticas públicas para su atención. Un problema puede permanecer en la agenda formal sin ser abordado por diversos motivos, entre ellos, que su formulación no presente propuestas viables de solución o debido a que hay un gran número de problemas de mayor envergadura en espera de ser atendidos por el gobierno (Cobb y Elder, 1986).

Ahora bien, se dice que un problema ingresa a la agenda sistémica de controversia cuando existe suficiente movilización social y el reconocimiento de que un problema es sobresaliente para la sociedad. Mientras que cuando señalamos que un problema ingresa a la agenda institucional o gubernamental, nos referimos a que el gobierno ha reconocido oficialmente la existencia de ese problema.

2. Formulación (decisiones). En esta etapa de la política el Estado a través de sus instancias técnicas, políticas y burocráticas, determina los objetivos a perseguir, analiza las alternativas disponibles, evalúa sus consecuencias, recibe presiones de grupos externos y negocia con ellos para llegar finalmente a las decisiones que definen a la política (Cardozo, 1983: 1)

La formulación de las políticas públicas tiene diferentes fases: a) definición del problema; b) definición de objetivos sociales; c) elección de criterios; d) generación de alternativas (entre las que siempre está la posibilidad de elegir el no hacer); e) proyección de la evaluación (evaluación ex -ante); f) selección entre las alternativas, es decir, la decisión; y g) diseño de plan, política, programa o proyecto.

3. Implementación (acciones). “La implementación es un proceso problemático, debido a que durante ella se producen múltiples ocasiones de error en la comunicación o de distorsión de las intenciones de quienes formulan las políticas. En el nivel federal, la insubordinación o el aletargamiento burocrático puede desviar o descarrilar cualquier iniciativa gubernamental...” (Stoker, 2003: 380)

En esta etapa se desarrollan normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones; se modifican las decisiones debido a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos; se traduce la política pública en términos operativos y se establecen los objetivos y estándares de los programas, incluyendo el calendario de operaciones (Aguilar: 2003c)

4. Evaluación (juicios). A esta etapa corresponde la comparación entre los niveles de rendimiento esperados y los ocurridos, de acuerdo con los criterios previamente establecidos (Aguilar, 2003). Asimismo, se fijan responsabilidades a los participantes de cualquier nivel que hayan incumplido (Stoker, 2003: 398-399).

Es importante aclarar que existen diferentes tipos de evaluación según la etapa del ciclo de la política: a) la evaluación ex-ante se realiza durante la etapa de diagnóstico, es decir, en la formulación de la política que es cuando se hace el primer análisis, por lo tanto los datos son básicamente estimaciones; b) la evaluación concomitante es la que se desarrolla durante la implementación y permite la constante readecuación de la política; y c) la evaluación ex-post es la que se realiza una vez que concluyó el ciclo de la política, se analizan los efectos de las acciones y de las omisiones y en ella se usan datos históricos (Cardozo, 1993)

A pesar de que todos estos elementos apenas nos permiten un acercamiento inicial a la complejidad de las políticas públicas, los considero fundamentales para entender la lógica, ciclo, alcances y limitaciones de las políticas de comunicación y culturas populares.

De esta manera se pretende reunir elementos suficientes para explicar cómo en México el juego de poder de los medios de comunicación ha favorecido una política de no acción en torno a la regulación de la función pública de los medios. Y esta ausencia regulatoria ha incidido negativamente en las políticas culturales que carecen de criterios explícitos sobre el uso de los medios de comunicación para generar en la sociedad un ambiente de respeto y valoración de nuestra multiculturalidad, en cuya base las culturas populares son parte fundamental.

Políticas de comunicación en el debate internacional sobre la comunicación.

En el debate internacional sobre el papel de los medios de comunicación en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, jugó un papel fundamental, pero fue en las décadas de los años setenta y ochenta cuando la idea de generar políticas de comunicación tuvo mayor auge. Desde este organismo internacional primero surgieron propuestas para la creación de políticas de educación y políticas culturales, más tarde, también se agregó la idea de crear políticas de comunicación en los ámbitos nacional e internacional.

La propuesta de crear políticas de comunicación tomó fuerza al reconocer que los medios de comunicación eran estructuras estratégicas en la reconfiguración del mundo y las transformaciones socioculturales. Además ante la necesidad de enfrentar el desequilibrio informativo a nivel mundial provocado porque las agencias internacionales de noticias y los medios de comunicación estaban concentrados en pocas manos, mientras que la mayoría de los países asumía un papel pasivo ante las industrias transnacionales de la comunicación. “Esta situación perpetúa la era colonial de la dependencia y la dominación [...] La mayoría de los pueblos del mundo están abocados a conocer los unos a los otros y a conocerse a sí mismos, por mediación de las grandes agencias de prensa” (Mattelart, 2000: 394-395).

La UNESCO impulsó la idea de la intervención pública para democratizar los sistemas de comunicación y propiciar la participación de los actores sociales. Es decir, defender los intereses de la comunidad por sobre los de los medios, encabezados por agencias privadas o transnacionales de la información, a través de políticas de comunicación.

También desde la UNESCO, se proponía que los órganos de información masiva deberían tener la responsabilidad de contribuir a la edificación nacional, así como al fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos y de las minorías étnicas, asegurando la cohesión de la nación. Además, se propuso la conjunción de las políticas de comunicación y políticas culturales bajo la idea de generar políticas globales que permitieran la expansión de las infraestructuras para el intercambio de información y para la vida cultural, así como la producción endógena de mensajes y productos culturales “Consideramos como un medio de liberación y como una expresión de la libertad de nuestros pueblos la utilización

sistemática de los órganos de información, para el reforzamiento de la unidad nacional, para la movilización de energías en favor del desarrollo, para una amplia participación de las masas populares en la comunicación...” (Gifreu, 1986: 110).

En la década de los años setenta maduró el debate internacional sobre la comunicación, ya que se acumularon factores como: 1) el papel activo que asumió la UNESCO, para propiciar el debate y la investigación en torno a los medios de comunicación como un tema sustancial para definir una nueva ética que rigiera el tipo de relación entre los diferentes países; 2) las demandas a favor de la descolonización y el surgimiento del Movimiento de los Países no Alineados⁴; y 3) el impacto que provocó la conquista del espacio exterior y la relación de este acontecimiento con el desarrollo de las telecomunicaciones en el futuro (Gifreu, 1986).

A continuación señalaré algunos momentos que fueron decisivos en el debate sobre la comunicación, impulsados por la UNESCO:

1) En 1968 la XV Conferencia General autorizó crear un programa de investigación a largo plazo sobre el papel y efecto de los medios de comunicación en las sociedades.

2) En 1969 se realizó la primera reunión de expertos en comunicación en Montreal. En esa reunión se definieron las acciones que realizaría la UNESCO en torno a la comunicación y se hizo un esbozo de las bases para la investigación en comunicación.

3) En 1970 la XVI Conferencia General de 1970 reconoció por primera vez la necesidad de plantear el desarrollo de la comunicación en términos de políticas nacionales de comunicación y comenzó un programa para ayudar a los Estados miembros a formular sus propias políticas.

4) En la década de los años setenta se desarrolló un intenso debate sobre la comunicación, específicamente en torno a cuatro tópicos: a) Nuevo Orden Mundial de la Información; b) el papel de los medios de comunicación en el mundo contemporáneo; c) políticas nacionales de comunicación; y d) derecho a la comunicación.

5) En la década de los años ochenta se propuso conjuntar a las políticas de comunicación con las políticas culturales y se presentó el informe MacBride en el que se presentaba un diagnóstico del desequilibrio informativo mundial.

6) A finales de la década de los ochenta y durante los años noventa el debate desapareció del escenario internacional ante la imposición de la propuesta del libre flujo de la información impulsada por Estados Unidos en el contexto del impulso al modelo neoliberal. Los debates internacionales sobre políticas de comunicación fueron congelados en la UNESCO y en la mayoría de los países, incluidos los latinoamericanos (Gifreu, 1986). La excepción se dio en diversos países europeos que siguieron trabajando en torno a la generación de políticas de comunicación de corte normativo.

7) El debate sobre medios de comunicación y TIC se desplazó de la UNESCO hacia organismo financieros internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), entre otros. En el nuevo milenio ha retomado fuerza la idea de las políticas de comunicación en el marco del debate sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En particular, en los foros preparatorios para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información realizada en dos fases, la primera en Ginebra, Suiza (2003) y la segunda en la ciudad de Túnez (2005).

Desarrollo del concepto políticas de comunicación desde la UNESCO.

El concepto de políticas de comunicación que se desarrolló en el seno de los debates internacionales sobre las comunicaciones impulsados por la UNESCO, contó con la participación de una gran cantidad de especialistas y culminó con una propuesta internacional para la creación de políticas de comunicación en los países miembros de la Organización.

Las primeras propuestas para impulsar políticas de comunicación se dieron en 1969, año en el que se realizó el Simposio de Montreal con una amplia participación de especialistas en comunicación. En ese encuentro se presentó y aceptó oficialmente la idea de generar políticas nacionales de comunicación, como parte importante del Programa Internacional de Investigación en Comunicaciones (Quirós, 1996).

⁴ Fue fundado en 1955 en el marco de las actividades de la UNESCO y se convirtió en uno de los principales promotores de un Nuevo Orden Mundial de la Información. Cabe señalar que el gobierno mexicano tuvo un papel activo en este grupo, bajo la administración del presidente

Para 1972 este programa de la UNESCO comenzó una serie de debates sobre el alcance teórico y político de los problemas de la comunicación en la sociedad. Había consenso en la importancia de la comunicación para mejorar la calidad de vida de los seres humanos. Así se detectó que los sistemas de comunicación deberían ser el objeto de una acción política en el campo de la comunicación social. A partir de esta idea se generó la primera definición de políticas de comunicación aceptada por la UNESCO:

Las políticas de comunicación son series de principios y de normas establecidas para orientar el comportamiento de los sistemas de comunicación. Su orientación es fundamental y es a largo plazo, aunque puede tener consecuencias operativas de importancia a corto plazo. Se moldean en el contexto del concepto en general que de la comunicación tiene la sociedad. Como emanan de las ideologías políticas, de las condiciones sociales y económicas del país y de los valores en que se basan esas ideologías, procuran ligar todos estos elementos a las necesidades reales y a las oportunidades futuras de comunicación (Gifreu, 1986: 106)

Desde los primeros debates se precisó que en todos los países existen políticas de comunicación, implícitas o explícitas, pero que se debería trabajar para clarificarlas y armonizarlas.

En los debates de la UNESCO el concepto de políticas de comunicación se fue transformando desde la década de los setenta en una búsqueda permanente por conseguir su construcción e implementación en beneficio de la sociedad. Para 1974 una comisión de expertos latinoamericanos aprobó una nueva definición de Luis Ramiro Beltrán, que fijó un criterio sobre las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), diferente al utilizado desde 1972, para describir la dimensión nacional de las políticas de comunicación que hasta entonces no se había destacado:

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

Una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país.

Las políticas parciales de comunicación son conjuntos de prescripciones de comportamiento aislados, que se interesan únicamente por determinadas partes o aspectos del sistema y procesos de comunicación social. Estas políticas son formuladas, fragmentaria e independientemente, por propietarios de medios de comunicación, por profesionales de comunicación y por funcionarios del gobierno, y cada una responde, naturalmente, a sus intereses respectivos. Como tales, entran a menudo en conflicto entre sí.

Una Política Nacional de Comunicación democrática hace que las políticas parciales sean necesariamente explícitas, procura integrarlas por medio del consenso o conciliación y aspira a tener una duración razonablemente sostenida, sujeta, sin embargo, a evaluación y revisión constantes (Beltrán, 1976)

En este sentido vale la pena reflexionar ¿de qué manera inciden nuestras políticas nacionales de comunicación en las políticas parciales del CONACULTA en materia de comunicación para el desarrollo de las culturas populares?

Ahora que tenemos clara la definición del concepto de políticas de comunicación generado por la UNESCO en la década de los años setenta, haremos un breve repaso por los principales acontecimientos que contextualizan la generación de esta propuesta.

Pocos años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, así como entre sus aliados, marcó las relaciones internacionales del mundo entre 1948, fin de la posguerra, y 1985, inicio la Perestroika. Los enfrentamientos entre socialistas y capitalistas no desencadenaron en otra guerra mundial porque ambos bloques contaban con armas de destrucción masiva equiparables, lo que hacía inviable un enfrentamiento armado. Entonces la confrontación se libró en los ámbitos político, económico, ideológico, propagandístico e incluso deportivo. Es en este contexto de la Guerra Fría cuando en la década de los años setenta se agudizó el debate internacional sobre la comunicación. Siguiendo a Joseph Gifreu encontramos tres momentos clave en las estrategias políticas sobre las comunicaciones, entre 1970 y 1980:

- 1) Ofensiva del Tercer Mundo (1970-1976). Los países en desarrollo respaldados por el Movimiento de Países no Alineados y el grupo de los 77, con el apoyo del bloque socialista se enfrentaron a los sectores occidentales que controlaban los sistemas informativos y de

comunicación y exigieron la reivindicación de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), ligado a un Nuevo Orden Económico Internacional. Los países en desarrollo construyeron conceptos y propuestas para impulsar un nuevo orden informativo que la UNESCO respaldó bajo la estrategia de crear políticas nacionales de comunicación.

2) *Contraofensiva occidental (1976-1977)*. Amenazados por los países en vías de desarrollo, los grandes grupos multinacionales de prensa y agencias de noticias, las organizaciones empresariales y profesionales de los medios organizaron la defensa de sus privilegios argumentando que las políticas de comunicación atentaban contra la libertad de expresión y la democracia. La UNESCO fue acusada de intentar estatizar la información en complicidad con el Movimiento de los Países no Alineados y la Unión Soviética.

3) *Etapa de Compromiso (1978-1980)*. La confrontación entre estas dos posiciones fue tan grave que se temía un rompimiento en el seno de la UNESCO en la Conferencia General de Nairobi, sin embargo, llegaron a una negociación y compromisos como la aprobación de la Declaración sobre los mass-media y la iniciativa estadounidense de crear un Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC). A los compromisos le siguieron acciones como la celebración de dos nuevas conferencias sobre políticas de comunicación, la aprobación del Informe MacBride y el lanzamiento del programa PIDC (Gifreu, 1986).

Una vez ubicados estos tres momentos de la década de los setenta, veamos con detenimiento cómo se construyó la idea de crear políticas de comunicación. Entre 1972 y 1978 la Organización de las Naciones Unidas, ONU, mantuvo en la agenda del debate internacional la idea de generar una declaración internacional sobre el papel que deberían jugar los medios de comunicación en el mundo contemporáneo. Finalmente, en 1978 logró el consenso para “Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra”.

La UNESCO organizó tres conferencias intergubernamentales sobre políticas de comunicación. Sus debates y declaraciones conjuntas fueron dando forma a la idea de lo que deberían ser las políticas de comunicación.

1. *Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe*. En 1974 cuando la UNESCO comenzó a organizar esta Conferencia, fue acusada de intentar estatizar la información, por promover la interferencia

gubernamental en los medios de comunicación. Así, inició la lucha de las empresas transnacionales de comunicación por mantener la supremacía existente hasta entonces, sobre la construcción de políticas nacionales explícitas que fortalecieran la democracia y la autodeterminación de los países.

La *Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe* se realizó en San José de Costa en 1976 en medio de diversos enfrentamientos políticos y una campaña de desprestigio y boicot organizada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), The New York Times y las agencias de noticias UPI, AP y AFP. Posición que posteriormente fue respaldada por la administración del presidente estadounidense Jimmy Carter (1977-1981) quien preocupado por la evolución del debate, encargó una serie de informes sobre el tema entre 1977 y 1978, lo que le permitió adecuar la política de comunicación de Estados Unidos bajo cuatro estrategias: dar un nuevo matiz a las propuestas de los países no alineados que le fuera más favorable, tener mayor control en las propuestas de los debates internacionales, dividir al Movimiento de los Países no Alineados y asumir un papel protagónico para dirigir bajo sus intereses el inminente Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación.

En la conferencia de San José de Costa Rica se definieron cuatro principios fundamentales en la postura oficial de la UNESCO sobre el tema:

- a) Establecer planes y programas para el uso de los medios de comunicación en las políticas de desarrollo, como una responsabilidad conjunta entre el Estado y la sociedad.
- b) Las políticas nacionales de comunicación deben observar la libre expresión del pensamiento y los derechos individuales y sociales.
- c) Las políticas de comunicación deben contribuir al conocimiento, comprensión e integración de los pueblos, con respeto a las soberanías nacionales, al principio jurídico internacional de no intervención entre los Estados y a la pluralidad cultural y política de las sociedades.
- d) El desarrollo de sistemas de información y comunicación sería un requisito indispensable para alcanzar el desarrollo integral del Estado: económico, social y cultural (UNESCO, 1976).

Vale la pena agregar otras recomendaciones que también fueron resultado de la primer Conferencia intergubernamental y que aún son vigentes en el debate sobre políticas de comunicación:

- a) Garantizar el acceso y participación de la población en el sistema de comunicación social desarrollado en cada país.
- b) Resguardar la identidad histórica y cultural y la soberanía de los Estados.
- c) La formulación de políticas y planes de comunicación deben realizarse desde el más alto nivel político y administrativo del sector público.
- d) Formar recursos humanos profesionales para la elaboración de políticas, investigación, planificación y ejecución de programas de comunicación social.
- e) Creación de Consejos Nacionales de Comunicación
- f) Promoción de la investigación de las nuevas tecnologías de la comunicación y formación de investigadores en políticas de comunicación, así como creación de centros de documentación y de investigación (UNESCO, 1976).

2. *Segunda Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en Asia-Oceanía.* En 1979 se realizó la segunda conferencia regional correspondiente a Asia y Oceanía, en Kuala Lumpur, Malasia, en donde se destacó la importancia de la dimensión cultural y política de los fenómenos comunicativos en el nuevo orden internacional de la información. Se concluyó que los órganos de información de masas tenían la responsabilidad de contribuir a la edificación nacional y al fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos y de las minorías étnicas, para asegurar la cohesión de la nación (Gifreu, 1986).

Así, a partir de 1979 la UNESCO comenzó a ayudar a los Estados miembros a formular sus propias políticas de comunicación como una etapa del programa de comunicación que en 1968 ya había iniciado con la promoción de políticas de educación y políticas culturales.

3. *Tercera Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas de Comunicación en África.* En 1980 se celebró la tercer conferencia regional en Yaounde, Camerún, África, en la que se puso el acento en los procesos de descolonización económica y cultural, orientando a las políticas de comunicación a su conjunción con las políticas culturales.

Algunos puntos significativos de la declaración señalan que en África

La independencia política no ha sido siempre seguida de una descolonización de la vida cultural, ni de la eliminación de numerosos factores de alienación impuestos por el sistema colonial [...]

Es urgente conceder una mayor prioridad a la elaboración de políticas globales e integradas en materia de comunicación, a la creación y a la expansión de las infraestructuras para el intercambio de informaciones y para la vida cultural, así como a la producción endógena de todo tipo de mensajes y de productos culturales.

Consideramos como un medio de liberación y como una expresión de la libertad de nuestros pueblos la utilización sistemática de los órganos de información, para el reforzamiento de la unidad nacional, para la movilización de energías favorables del desarrollo, para una amplia participación de las masas populares en la comunicación... (Gifreu, 1986: 110-111).

Posterior a las conferencias regionales, una serie de propuestas enriquecieron el debate sobre las políticas de comunicación, entre ellas, la necesidad de dar mayor énfasis a la contextualización histórica como condición básica para concretar una política de comunicación. Es decir, sólo partiendo de la realidad política, económica, social y cultural, un Estado puede definir y desarrollar su propia política de comunicación, cuya premisa de desarrollo nacional parte de que es un proceso integral entre lo político, lo económico y lo cultural, en donde la comunicación cumple un papel clave (Gonzaga, 1982; Garnham, 1990).

Por su parte, el investigador Antonio García criticó, desde la teoría de la dependencia, la concentración del debate en torno a los sistemas de comunicación y propuso reubicar a las políticas de comunicación como parte de una estrategia de desarrollo para orientar y regular las acciones del Estado y las estructuras de participación social, de manera que los diversos componentes de un sistema nacional de comunicación e información estuvieran articulados en torno al desarrollo sociocultural y no perpetuando la dependencia (García, 1980).

En 1980, la Conferencia General de la UNESCO de Belgrado, Yugoslavia, clausuró el ciclo sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación con un debate accidentado por la presentación del informe encargado a una comisión internacional para el estudio de los problemas de la comunicación, presidida por el irlandés Sean MacBride, Premio Nobel de la Paz en 1974, Premio Lenin en 1977 y uno de los fundadores de Amnistía Internacional. En el informe se sugería reforzar el papel de los medios de comunicación para el establecimiento de la paz, pero al mismo tiempo reducir hasta eliminar el desequilibrio informativo mundial (Moragas, 1981).

El Informe MacBride estableció las siguientes directrices para orientar los objetivos de las políticas nacionales de comunicación a fin de que cada país las formulara de manera autónoma y bajo su propia realidad:

1. Desarrollar políticas de comunicación integrales, ligadas a las metas sociales, culturales, económicas y políticas. Con base en consultas intergubernamentales, interdisciplinarias y con amplia participación de todos los sectores de la sociedad.
2. Promover el uso de los diferentes idiomas de cada país ya que son una de las principales expresiones de la diversidad cultural de un pueblo.
3. Garantizar el uso de los medios de comunicación como herramientas para la educación y la información.
4. Impulsar el crecimiento de todos los medios de comunicación en el marco de las políticas de desarrollo nacional.
5. Guiar el desarrollo de infraestructura de comunicación adecuada para garantizar la participación de voces plurales.
6. Apoyar la producción endógena para eliminar la dependencia de fuentes externas.
7. Impulsar la formación profesional de especialistas en medios de comunicación y la investigación en la materia.
8. Apoyar el desarrollo de los medios comunitarios que estimulen la participación y la diversidad cultural.
9. Abrir el debate nacional sobre las necesidades sociales relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y su impacto social.
10. Establecer políticas culturales y de comunicación que promuevan la identidad cultural y la creatividad.
11. Asegurar que las políticas de comunicación y cultura permitan a los creadores de cultura popular hacerse oír a través de los medios masivos (MacBride, 1987).

Además en el Informe MacBride se retomaba la propuesta de formular políticas de comunicación con un fuerte carácter democrático, participativo y pertinente a las particularidades nacionales.

En cuanto a los aportes teóricos más significativos que el informe MacBride dio al debate sobre las políticas nacionales de comunicación, Joseph Gifreu destaca los siguientes:

1. Vincular directamente el análisis de los problemas de la comunicación a un espacio geopolítico concreto, en la medida que el sujeto de unas políticas nacionales de comunicación es básicamente el Estado y un Estado determinado, lo que implica una relación política directa entre acción política y acción comunicativa.
2. Situar como concepto etiológico central en el análisis y diagnóstico de los problemas de comunicación, el de “sistema de comunicación”, integrado así en el objeto de unas PNC todos los procesos y circuitos relativos a la producción y reproducción simbólica en una sociedad histórica concreta.
3. Valorar los procesos de comunicación social en las sociedades modernas como procesos centrales, tanto para la construcción de la identidad cultural de los pueblos y de los grupos sociales, como para el control del saber y del conocimiento.
4. Integrar el concepto de desarrollo nacional de la información y la comunicación en el marco de una problemática internacional definida por las reivindicaciones en torno a un nuevo orden mundial de la comunicación, estrechamente vinculadas a las de un nuevo orden económico.
5. Integrar los conceptos de democracia y adopción de políticas de comunicación a través del establecimiento de mecanismo de participación y acceso a los distintos niveles de discusión y de decisión sobre políticas y planificación.
6. Concebir la investigación en comunicación como una función política imprescindible en el proceso de formulación/adopción de las políticas y de la planificación de la comunicación, especialmente ante la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (Gifreu, 1986: 113).

Las opiniones en contra de los debates generados por la UNESCO no se hicieron esperar, el organismo internacional fue acusado de encabezar una conspiración internacional en contra de la prensa libre. Comenzó una intensa lucha política en la que participaron activamente las agencias de noticias y los medios de comunicación transnacionales, dejando en evidencia los intereses, principalmente estadounidenses, sobre la libre competencia en las estructuras de información y comunicación del mundo.

Por su parte, el gobierno estadounidense propuso una iniciativa a la que le llamó Plan Marshall de las comunicaciones para facilitar el acceso a la tecnología de los satélites a los países en vías de desarrollo. El proyecto no tuvo continuidad pero mostró la división entre los países que optaban por el determinismo tecnológico y los que pretendían insistir en la creación de un modelo de comunicación y cultura en contra de una fórmula de crecimiento condenada a crear cada vez más excluidos.

Para julio de 1982, en la cumbre de Versalles que reunió a los jefes de Estado de los siete países más industrializados (G-7), el entonces presidente francés Francois Mitterand, retomó el tema de las políticas de comunicación, advirtiendo el riesgo de uniformar lenguas y culturas, del incremento de las dependencias y la inestabilidad a consecuencia del

acaparamiento de los medios y las redes por parte de pocas empresas. Así, propuso revisar el uso de los medios de comunicación con el fin de fomentar la expansión de las culturas. Su propuesta giraba en torno a cinco principios:

Afirmar el respeto por la diversidad de lenguas; promover la armonización de las legislaciones en el ámbito de la información, la propiedad intelectual, el derecho contractual, la protección de las libertades individuales; incitar a la determinación de reglas comunes para los intercambios internacionales de datos; proteger la soberanía de los Estados y su integridad cultural amenazada por las nuevas tecnologías; garantizar a los países del Sur los recursos para el control de sus medios de comunicación y de los mensajes que transmiten (Mattelart, 2000: 403).

No hubo respuesta favorable de los países desarrollados, particularmente de Estados Unidos y Gran Bretaña que entre las décadas de los años ochenta y noventa propugnaron por el libre flujo de la información y la comunicación, mientras que por otro lado, las principales cadenas de noticias también rechazaron la idea de generar políticas de comunicación, ya que aseguraban, era un atentado a la libertad de expresión.

Contra la propuesta francesa, en 1985 Estados Unidos lanzó la desreglamentación de los grandes sistemas de información y de comunicación. El entonces presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989) abrió a la libre competencia el sistema internacional de satélites que hasta entonces estaba regulado por un acuerdo entre las naciones del mundo. En ese momento de tensión entre los bloques socialista y capitalista, los Estados Unidos, Gran Bretaña y Singapur abandonaron la ONU.

Ante la imposibilidad de concretar acuerdos internacionales y definir políticas explícitas de comunicación, las instituciones financieras internacionales determinaron las estructuras de información y comunicación con lo que se limitó la posibilidad de crear políticas públicas nacionales de comunicación. Ya que cuando no existen políticas públicas explícitas del Estado o cuando éste decide no actuar en la materia, deja el campo libre para que otros actores impongan sus políticas que por supuesto estarán dirigidas a beneficiar a sectores dominantes y no necesariamente a la población en general. En el caso de las políticas de comunicación, desde 1976 ya advertía Osvaldo Capriles, “cuando el Estado no tiene una política de comunicación, alguien la implanta en su lugar, y ese alguien es el conjunto de propietarios de los medios” (Capriles en Gascón, 2002: 65).

En el marco del debate sobre las políticas de comunicación, comenzó a cobrar interés político y teórico el concepto de derecho a la información que impulsó un giro en el derecho internacional al insertar a la comunicación en el marco de los derechos humanos, lo que se ha considerado como la tercera generación de derechos, los llamados solidarios o colectivos⁵ (Hamelink, 1991). El derecho a la comunicación forma parte de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), reconocidos desde 1966 cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos se dividió formalmente en dos grupos: derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales. Con base en los DESCAs se impulsa el establecimiento de principios, criterios y estándares universales para que las personas gocen de un nivel de vida adecuado, considerando las características de cada país (Prieto, 2004).

La polarización de los debates de la UNESCO distanció a numerosos países llamados del Norte⁶, de la idea de reglamentar el espacio mundial de la comunicación sugerida por algunos gobiernos de los países del Sur para regular el modelo de expansión de las grandes sociedades y redes multinacionales. A partir de este momento los debates internacionales sobre la generación de políticas de comunicación fueron congelados en la UNESCO y en la mayoría de los países, incluidos los latinoamericanos. Los países del Sur planteaban serias dudas sobre el alcance real de la transformación de los sistemas de comunicación y la voluntad y decisión política de cambiarlos (Gonzaga, 1982). El debate internacional sobre la comunicación se desplazó de la UNESCO hacia otros organismos financieros internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Powells, 2003).

La hipótesis de la UNESCO sobre la importancia de los medios de comunicación para fortalecer la educación, alfabetizar y capacitar a través de la radio, la televisión y la prensa, que estimuló el debate sobre la necesidad de generar políticas públicas de comunicación a nivel mundial tuvo destacadas aportaciones de los especialistas latinoamericanos.

⁵ La primera generación está relacionada con los derechos fundamentales de libertad, la segunda con los derechos de igualdad y la tercera con los derechos de solidaridad como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, a la paz, a la identidad y a la comunicación (Prieto, 2004).

⁶ Los llamados Países del Norte son aquellos cuyo desarrollo se refleja en el buen nivel de vida de sus habitantes, según indicadores como el Índice de Desarrollo Humano que considera: educación, salud, esperanza de vida, acceso a servicios básicos, así como por el Producto Interno Bruto per cápita. Se les llama del Norte porque la mayoría están ubicados en el hemisferio norte a excepción de Australia y Nueva Zelanda. En contraste, a los países del Sur se les considera naciones subdesarrolladas, en vías de desarrollo o del tercer mundo, ya que su crecimiento económico y nivel de vida están muy distantes de los países desarrollados. La mayoría de estas naciones están en el hemisferio sur y en algún momento de su historia fueron colonizados por los Países del Norte (Palomino, 2004).

Sólo por mencionar algunos ejemplos podemos señalar que en la década de los años cincuenta surgieron en América Latina diversos centros de investigación que retomaron la idea del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) desde donde se dedicaron a generar propuestas para sustentar políticas de comunicación que definieran el papel de los medios en la formación de la consciencia política de los ciudadanos (Marques de Melo, 1999). Entre ellos, en 1959 se fundó el Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina (CIESPAL) en Quito, Ecuador, por impulso de la UNESCO y de la Organización de Estados Americanos, OEA. En 1974, el CIESPAL definió su orientación para formar comunicadores capacitados para construir políticas y estrategias, e investigar y planificar proyectos de desarrollo que pudieran fortalecerse con la comunicación social;

Por su parte, la denominada Escuela Latinoamericana⁷ sustentó la importancia de las políticas de comunicación para establecer un control público sobre las comunicaciones con el fin de defender los intereses del pueblo sobre los intereses privados de los medios de comunicación.

Otro ejemplo fue la creación de agrupaciones profesionales como la Asociación Latinoamericana de Escuelas Radiofónicas (ALER), la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP); la Asociación Latinoamericana de Investigadores en comunicación (ALAIIC); la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación (FELAFACS), (Beltrán, 2005) y la Asociación Mexicana de Investigadores en Comunicación (AMIC), entre otras de cobertura nacional, que se sumaron a la idea de democratizar la comunicación.

Para finalizar, se destacar que a pesar del gran interés de los especialistas latinoamericanos por la implementación de políticas de comunicación en nuestro continente, en la práctica no se concretó su desarrollo a favor de la sociedad y las propuestas quedaron en una serie de buenas intenciones. Sin embargo, en la actualidad hay países que siguen formulando e impulsando políticas de comunicación como el caso de Canadá con una política de multiculturalidad, y otros como España, Gran Bretaña, los Países Bajos y en general, los países europeos en donde los medios fueron creados bajo un modelo de servicio público que a partir de los años ochenta comenzó a abrirse a la dinámica del libre mercado.

⁷ La Escuela Latinoamericana nació en los años cincuenta, gracias a la acción de la UNESCO, institucionalizándose en 1959 con la creación del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina, CIESPAL, desde donde abordaron primero problemas relacionados con el periodismo y la formación profesional, para ampliar posteriormente su mirada hacia la comunicación social (Gascón, 2002: 41).

Políticas de comunicación en el marco de la Sociedad de la Información y el Conocimiento

Hasta este momento se ha revisado cómo se construyó y desarrolló la idea de generar políticas de comunicación impulsada por los países miembros de la UNESCO, en el ámbito internacional, sin embargo, luego de que en la década de los años noventa el tema desde esa perspectiva prácticamente fue abandonada, en el siglo XXI surge con nuevas aportaciones y enfoques, sobre todo marcados por la economía en el contexto de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

En el siglo XXI el mundo vive una etapa de grandes cambios, las políticas neoliberales y TIC nos están llevando a lo que se conoce como globalización. Hay una tendencia a que los países se hagan más interdependientes a escala global y surge una nueva forma de interrelación entre economía, Estado y sociedad, se producen grandes cambios que impactan de manera distinta a los grupos sociales.

En el marco de la globalización hay una nueva economía: informacional y global. El sociólogo Manuel Castells señala que es informacional porque en ella “...la productividad y competitividad de las unidades o agentes [...] depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento... [y es global debido a que]...la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes [...] están organizados a escala global” (Castells, 2004:93).

A pesar de que los nuevos sistemas de comunicación permiten, a las personas que tienen acceso a ellos, la posibilidad de estar más cerca unas de otras, la distancia y la individualización parecen afectar cada vez más nuestra vida cotidiana. Las redes informáticas interactivas crecen creando nuevas formas y canales de comunicación, pero la gente tiende a reagruparse en identidades primarias: religiosa, étnica, territorial, nacional, y surgen nuevas corrientes de fundamentalismos que provoca tensión en la comunicación social y su ruptura. Cuando esto sucede, los grupos y los individuos se alienan y ven al otro como un extraño, como una amenaza. A mayor fragmentación social, más identidades específicas, con lo que aumenta la dificultad en la convivencia cotidiana (Castells, 2004).

Aunque los sistemas de información e interconexión aumentan la organización e interacción, existe un sentimiento de soledad absoluta como señala Raymond Barglow citado

por Castells “Totalmente aislado, el yo parece irrecuperablemente perdido para si mismo” (Castells, 2004: 49). Entonces hay crisis de identidad, los estereotipos establecidos se transforman con mayor rapidez y provocan la necesidad de construir un nuevo yo colectivo, nuevas identidades adaptadas a las exigencias de las sociedades modernas, mezclando espiritualidad y nuevas tecnologías. Es decir, algunas personas que tiene acceso a las TIC y que las incorporan a su vida cotidiana, comienzan a vivir en un mundo demandante, trabajan a ritmos vertiginosos, no hay tiempo que les alcance, ni personas a su alrededor que quieran acompañarlos, empiezan a ensimismarse y a sufrir trastornos emocionales. Esta situación crítica provoca la necesidad de darle un nuevo sentido a vida, por lo que recurren a una búsqueda espiritual entre las antiguas religiones o las corrientes ideológicas contemporáneas que les permitan dar significado a su existencia en la tierra (Goula, 2000).

En el transcurso de los primeros años del nuevo milenio ha sido más visible que los medios de comunicación alcanzaron mayor autonomía y una dinámica institucional propia. Ahora más que nunca la sociedad está consciente del poder de los medios de comunicación y de sus limitadas posibilidades para influir en su contenido y dirección (McQuail, 1998).

Esta imposibilidad de intervenir aumenta los temores acerca de los efectos de la globalización en las culturas nacionales y locales. Aunado a la idea de una colonización de las culturas con mayor dominio de las empresas comunicativas en contra de las naciones con menor control de medios de comunicación.

Cada vez más, los medios de comunicación de masas han podido escapar de las manos del control político... [y] Aunque la política de los medios de comunicación conserva alguna autoridad para regular la estructura de los medios de comunicación y algunos aspectos de los mercados de los medios de comunicación, la regulación del contenido y, en consecuencia, de la *cultura*, en gran medida se ha debilitado, deslegitimado e incluso abandonado. La condición actual es la tensión entre un mundo de medios de comunicación en expansión y una capacidad, cada vez menor, de la ‘sociedad’ de controlarla... (McQuail, 1998: 97).

Armand Mattelart señala que en el marco de estas transformaciones el Estado está perdiendo su hegemonía abriendo paso al interés privado y dando libertad a las fuerzas del mercado. Y si bien es cierto que el Estado no tiende a desaparecer, lo es también que la empresa y el libre mercado se están convirtiendo en el centro de gravedad de la sociedad, en

donde redistribuyen las jerarquías, las propiedades y el papel de los otros actores, “... lo que ha cambiado es el modo, en su conjunto, de producir el consenso, de fraguar la voluntad general” (Mattelart: 1996: 293) y en general, del tipo de sociedad en la que vivimos.

Los tratados internacionales han tendido los puentes necesarios para que a nivel mundial el mercado defina no sólo el ámbito económico sino todos los ámbitos de la sociedad, incluida la cultura, un ejemplo de ello son las acciones de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que se han dado a la tarea de definir políticas internacionales para orientar las políticas públicas de los países capitalistas, incluido el tema de los medios de comunicación, que se desplazó de la UNESCO hacia otros espacios de negociación internacional como la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el caso de México, es muy claro observar como el MERCOSUR y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han marcado nuevas tendencias sobre el tema, bajo la lógica de la economía y las TIC.

En el contexto del impulso al modelo neoliberal, de la reestructuración del sistema económico capitalista y de las transformaciones de producción por las innovaciones tecnológicas surgió la idea de que la sociedad se estaba transformando en una Sociedad de la Información (SI) como una nueva etapa de crecimiento sustentada en las TIC y en el libre mercado. El problema de esta idea es que centró su desarrollo en la implantación de infraestructura técnica. Los países subdesarrollados asumieron que al acceder a las TIC se convertirían en naciones desarrolladas.

Este determinismo tecnológico dejó de lado otros factores necesarios para eliminar las desigualdades de acceso a las TIC o la llamada brecha digital, que de acuerdo con la comunicóloga Delia Covi se vincula con cinco aspectos: 1) tecnológico, relacionado con limitaciones de infraestructura material y actualización; 2) conocimiento, relativo a la carencia de habilidades y saberes sobre nuevos medios y TIC; 3) información, cuyo flujo divide en dos a los sectores sociales, los sobreinformados, con acceso a los medios y a las TIC y los desinformados con problemas para acceder a las TIC, a las actualizaciones y los contenidos; 4) económico, carencia de recursos para acceder a las TIC; y 5) participación, relacionada con las limitaciones en el uso de las TIC y los medios para que las personas puedan expresarse e intervenir en las decisiones que les atañen, en un marco legal y social pertinente (Covi, 2004).

En contraposición a la idea de la Sociedad de la Información (SI) cuyo determinismo tecnológico dejó de lado aspectos educativos, económicos, de acceso a la información y de participación social para reducir la brecha digital, ha surgido otra propuesta reconocida como Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC). El proyecto de construcción de la SIC es una propuesta que pretende superar las limitaciones del determinismo tecnológico propuesto por la SI. La SIC sugiere un proceso por el que la sociedad se desarrolle como espacio de acción e interacción de los ciudadanos, sustentado por políticas públicas que incluyan estrategias educativas y socioculturales (Alva, 2006), capaces de activar la apropiación de las TIC y los medios de comunicación por los diferentes grupos sociales

De acuerdo con la comunicóloga Delia Covi la SIC es un proceso en construcción que es irreversible por tres razones: es un planteamiento del modelo neoliberal, del que no podemos sustraernos; forma parte del discurso de las naciones de mayor fuerza política y económica; y porque el desarrollo tecnológico marca una diferencia entre las naciones y las personas que tienen acceso a él. “La SIC se presenta como una sociedad cuyo capital básico es la inteligencia colectiva y la información, distribuida en todos lados, continuamente valorizada y puesta en sinergia en tiempo real. La paulatina incorporación de los procesos de convergencia en las diferentes actividades de la vida cotidiana producen transformaciones en las prácticas culturales” (Covi, 2004: 43).

En la actualidad, el aspecto fundamental de las políticas de los medios de comunicación en el ámbito internacional son las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que están transformando la producción, organización y distribución de los medios tradicionales como la prensa, la radio, la televisión y el cine. Las políticas de las TIC consideran tres áreas principalmente: las telecomunicaciones (en particular las comunicaciones telefónicas), las emisiones radiales y televisivas y el Internet. Éstas pueden ser nacionales, regionales o internacionales. Cada nivel puede contar con sus propios organismos de toma de decisiones que en ocasiones adoptan políticas diferentes e incluso contradictorias.

La telefonía celular e Internet son los medios de comunicación que están más vinculados al desarrollo de la Sociedad de Información y Conocimiento debido a que nos han ofrecido una amplia gama de posibilidades transformando la forma de comunicar, informar y aprender. En el caso de Internet, por ejemplo, ha sido una herramienta para la movilización social como lo pudimos ver en el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación

Nacional (EZLN) en Chiapas, que utilizó la red de redes como un arma en contra del gobierno mexicano o el caso de Green Peace que en todo el mundo moviliza a sus miembros a través de Internet para bloquear acciones en contra de la ecología.

Para construir la SIC como una sociedad más equitativa y democrática es esencial el desarrollo de políticas públicas que sustenten a la información como un bien público, propicien la capacitación y la participación de todos los niveles de gobierno, ciudadanos y empresarios y cuya prioridad sea el respeto a los derechos ciudadanos (Alva, 2006). Además deberán considerar el acceso a la infraestructura técnica, superar las limitaciones económicas e impulsar el sustento jurídico para propiciar la participación social que culmine en la apropiación de las TIC y de los medios de comunicación con el fin de alcanzar un desarrollo más integral de la sociedad.

El problema con la políticas de las TIC es que hasta ahora solamente están dirigidas a impulsar el desarrollo de infraestructura tecnológica, que dicho sea de paso es fundamental, pero deja de lado al resto de los aspectos que profundizan la brecha digital. El proceso de construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento requiere el diseño de políticas públicas con el objetivo de "...hacer de los nuevos medios y su convergencia una herramienta para el conocimiento y un instrumento de participación social" (Croví, 2004: 53). Al respecto la académica Alma Rosa Alva sugiere cuatro aspectos que deben considerar las políticas públicas para la construcción de una Sociedad de la Información y el Conocimiento:

1. Impulsar la información, capacitación, análisis, debate y organización de todos los sectores de la sociedad a fin de generar propuestas sobre el tema, que reflejen las necesidades sociales.
2. Crear espacios para el consenso entre ciudadanía, iniciativa privada y gobierno.
3. Desarrollar una política nacional de comunicación que cuente con la participación de los diferentes sectores de la sociedad en todo su ciclo (diagnóstico, planeación, implementación y evaluación), a nivel nacional, regional y local.
4. Considerar que tanto las políticas de acceso, uso y desarrollo de las TIC y los medios de comunicación deben culminar en la apropiación ligada al control cultural de la sociedad (Alva, 2006).

Una propuesta en este sentido, requiere de voluntad política del gobierno, sensibilidad y apertura de los dueños de los medios de comunicación, pero sobre todo interés y determinación de los ciudadanos para demandar la transformación de los sistemas de comunicación en México y conseguir una participación ciudadana efectiva.

Cabe señalar que la participación ciudadana también deberá ser el resultado de un proceso que requiere del apoyo del gobierno así como de organizaciones no gubernamentales y de organismo internacionales para que los diferentes sectores de la sociedad reciban información adecuada y capacitación de manera que puedan organizarse para analizar, debatir y generar propuestas que les permitan la apropiación de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento y de los medios de comunicación en el contexto de una sociedad más democrática.

En este sentido cabe enfatizar la importancia de que los sectores populares comiencen a recibir información y capacitación para desarrollar un proceso de análisis y debate en torno al tema que les permita generar propuestas de acuerdo a sus propias culturas y necesidades con el fin de que sus requerimientos sean considerados en las políticas públicas de comunicación. De igual forma, es necesario impulsar y consolidar estrategias para la organización de estos sectores con la finalidad de que participen en todas las etapas del ciclo de política y se apropien de las TIC y los medios de comunicación, si así lo deciden.

De esta manera, ante la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento que se enfrenta a una nueva lógica de los procesos productivos, culturales y de comunicación, en donde las TIC y los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la estructura de la economía mundial y en el contexto de los cambios generados por el capitalismo contemporáneo y las transformaciones del papel del Estado, surge la necesidad de un análisis orientado por una economía política de la comunicación⁸ (Garnham, 1985: 109).

⁸ De acuerdo con Alain Herscovici, la economía política de la comunicación se encarga del estudio de las relaciones de poder en el sistema de producción económico y cultural; el rol de los medios en el proceso de acumulación de capital; la estratificación y las desigualdades de clase y el análisis de las condiciones de producción, distribución e intercambio de la industria cultural (Hercovici, 1999). Por su parte, Robert McChesney señala que la economía política de comunicación tiene dos dimensiones principalmente: 1) la naturaleza de la relación entre medios y sistemas de comunicación y la estructura social; y 2) la influencia de la propiedad, mecanismos de apoyo (por ejemplo anuncios) y las políticas gubernamentales, en la conducta y contenido de los medios (McChesney, 2000).

Es decir, al analizar a los medios de comunicación ya no podemos dejar de considerar: a) las relaciones sociales y de poder entre los medios de comunicación, los sistemas de comunicación, la estructura social y la cultura de una sociedad; b) la importancia de los medios en el desarrollo económico, político, social y cultural y su influencia en las desigualdades sociales; c) la influencia del factor económico en los sistemas y organizaciones; d) el desarrollo de las industrias culturales en los ámbitos de la producción, distribución e intercambio; y e) en qué medida la conducta de los medios y sus contenidos son determinados por la propiedad, las publicidad y las políticas gubernamentales.

Al ver a los medios de comunicación como entidades económicas, que juegan un papel clave en la economía porque crean valor excedente a través de la producción y el intercambio de mercancías, no se descarta que también están determinados por factores políticos e ideológicos (Garnham, 1985). Al mismo tiempo, las grandes empresas de medios de comunicación han alcanzado mayor influencia y poder en los ámbitos económicos y políticos.

En los últimos años los medios han tenido importantes modificaciones en su estructura y su lógica industrial (Croteau, 2001). De acuerdo con un estudio de David Croteau el desarrollo de los medios puede dividirse en cuatro etapas: crecimiento, integración, globalización y concentración de la propiedad:

1. El *crecimiento*. Las fusiones y compras han hecho de las corporaciones de medios de comunicación las empresas más grandes que se hayan visto en la historia.

El crecimiento exponencial de los medios de comunicación ha sido posible por el desarrollo de las nuevas tecnologías, que han permitido aumentar el número de ofertas de los medios: vía cable, satélite e Internet, por un lado, y por otro, debido a las fusiones industriales, que desde una perspectiva del mercado, son entendidas como las acciones racionales de corporaciones de los medios de comunicación que intentan aumentar al máximo las ventas, la eficacia en la producción y posiciones estratégicas para enfrentar a sus competidores potenciales (Croteau, 2001).

Tal crecimiento de los conglomerados se alimentaba principalmente por la idea de que tendrán mayores beneficios por su gran tamaño: mayor capital, mayor financiamiento y mayor eficacia, que podrán aprovechar “la sinergia”⁹ creada por las ofertas de los múltiples medios de comunicación.

Las regulaciones laxas han permitido que las grandes compañías de medios de comunicación compren y se unan con otras compañías para crear los conglomerados de medios de comunicación más grandes en la historia con alcances globales. Recordemos que desde la década de los años ochenta el presidente Ronald Reagan (1981- 1989) impulsó el crecimiento global de los medios de comunicación y mantuvo una posición conservadora a favor de los negocios, con lo que se relajaron las regulaciones de propiedad. En consecuencia, a mediados de los ochenta se dio la primera ronda de fusiones de los medios de comunicación primero en Estados Unidos y posteriormente en el resto del mundo. Las políticas antiregulatorias de los gobiernos Republicanos de Ronald Reagan y George Bush tuvieron continuidad en la administración demócrata de Bill Clinton (Croteau, 2001).

En el caso de México, Televisa es la empresa de medios que desde su nacimiento en la década de los años sesenta comenzó aglutinar diversos medios hasta convertirse en el mayor conglomerado mediático de nuestro país, para el año 2005 controlaba 326 canales, es decir, el 46.2 % de los medios a nivel nacional. Mientras que por otro lado, T.V. Azteca, la segunda empresa más grande de medios mexicanos, nacida en la década de los noventa, en el 2005 ya era dueña de 251 canales que representaban el 35.6 % del mercado nacional (Sánchez Ruiz, 2005). Ambos conglomerados mexicanos se han desarrollado bajo las características que señala David Croteau en las cuatro etapas que a continuación se siguen describiendo.

2. La *integración*. Estos nuevos gigantes de las industrias culturales se han desarrollado horizontalmente al integrar a múltiples medios de comunicación como: televisión, cine, editoriales, radio, entre otros. Y verticalmente, haciéndose cargo de las diferentes fases de producción y distribución.

⁹ La sinergia se refiere al dinamismo que generan el conjunto de compañías para producir beneficios, lo que sería imposible para una sola empresa. La sinergia ocurre por ejemplo, cuando una revista escribe sobre una autora cuyo libro es convertido en una película (el soundtrack se promociona en la radio), que se vuelve la base para una serie de la televisión, que tienen su propio sitio Web y juegos de computadora. La promoción de un solo concepto en todos estos medios de comunicación permite a las corporaciones generar ganancias múltiples. Para conseguir esto se requiere un crecimiento inaudito como el que procuran las grandes empresas de medios (Croteau, 2001).

Los conglomerados que durante los últimos años han dominando al mercado de las comunicaciones se formaron bajo dos factores: 1) el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación y 2) el cambio en las políticas nacionales (Croteau, 2001) que llevó a la liberalización de los mercados, la desregulación y la privatización de la industria de los medios de comunicación.

En las últimas tres décadas estas fusiones han transformado la estructura y modelo de propiedad y la industria de los medios de comunicación, el problema es que a este crecimiento de los medios de comunicación no corresponde una mayor atención al interés público (Croteau, 2001).

La tendencia a la desregulación, es decir, a la relajación de regulaciones importantes, fue esencial para la expansión de conglomerados de los medios de comunicación. Actualmente este crecimiento ha permitido a los propietarios de los medios de comunicación y de los conglomerados tener mayor influencias en el ámbito cultural y político, además de otros sectores (Murdock, 1992).

A la caída del socialismo, la hegemonía estadounidense se consolidó, así durante las décadas de los ochenta y noventa los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981 a 1989) impulsaron la idea del libre comercio y la libre competencia que fueron medulares para iniciar el proceso de privatización durante la segunda mitad del siglo XX en Europa, ya que en Estado Unidos los medios eran predominantemente privados. Hasta ese momento, los medios de comunicación europeos se habían desarrollado bajo la idea de que el espectro es un bien público por lo que el Estado debía regularlo para beneficio de la sociedad. A partir de la privatización de los medios, la lógica del capital y la producción comercial comenzaron a influir en los medios públicos y en la producción cultural (Murdock, 1992).

Por otro lado, en México la privatización se planteó como vía para el desarrollo en contraposición de lo público que fue criticado y desacreditado bajo el argumento de que era ineficiente. En este contexto los medios públicos, gubernamentales, culturales y educativos que en teoría debían atender las demandas culturales, educativas y sociales, comenzaron a desaparecer, el Estado quedó relegado de las telecomunicaciones abriendo paso a los medios privados. Una vez reforzados, los medios comerciales fueron utilizados para promocionar las políticas neoliberales (Crovi, 2004).

3. La *globalización*. Otra de las tendencias de los medios de comunicación ha sido que los conglomerados se han vuelto entidades globales que comercializan sus mercancías a nivel mundial, debido básicamente a tres motivos: 1) los mercados internos están saturados, por lo que las empresas de comunicación ven a los mercados internacionales como una llave para su crecimiento, 2) los gigantes de medios de comunicación están en posición de competir en una posición dominante, contra los medios de comunicación locales en otros países y 3) la distribución de sus productos de comunicación a mercados extranjeros da a las empresas ingresos sin costo adicional.

4. La *concentración de propiedad*. La última de las cuatro tendencias de los medios que señala Croteau es que los conglomerados adquieren más empresas de medios de comunicación con lo que hay mayor concentración de medios en pocas manos.

Las empresas de medios de comunicación crecen, están más integradas y han desarrollado una presencia global para realizar con mayor eficacia tres estrategias básicas de negocio: 1) maximizar ganancias, 2) cambios estructurales para reducir costos mejorando la eficacia y dinamizando departamentos y 3) la conglomeración que permite a las empresas perseguir varias estrategias de negocio reduciendo riesgos. En cuanto al negocio de los medios de comunicación es importante destacar que en la actualidad se basa en la venta de dos productos: el primer mercado implica la venta de contenidos al público de lectores, espectadores y oyentes, mientras que el segundo mercado implica la venta de público a los anunciantes (Croteau, 2001).

Además, las prácticas monopólicas en los medios de comunicación representan un problema porque extinguen la competencia y en una supuesta economía de mercado en donde uno de los ingredientes claves es la libertad de competir, esto representa una amenaza a los intereses de las empresas. A menor competencia, menores incentivos para las empresas manejadas eficientemente, además de que los gastos causados por las operaciones son pagados por los consumidores, que tienen poca o ninguna opción.

El poder monopólico de una industria clave como la comunicación, se traduce en poder político como podemos verlo en el caso de México, cuyo duopolio Televisa y T.V. Azteca, sometieron al Estado para aprobar las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión en abril del 2006, bajo criterios que benefician a ambas empresas. La llamada Ley Televisa da mayores beneficios al duopolio, limita la diversificación de los contenidos, los formatos y en general de

los medios, de esta manera impone criterios mercantiles a la asignación de nuevas frecuencias, entre otras violaciones a la Constitución Mexicana, todo ello en detrimento del desarrollo de medios de comunicación que retomen y contribuyan a la atención de las necesidades sociales (Gómez, 2006).

Las cuatro tendencias de los medios de comunicación: crecimiento, integración, globalización y concentración de la propiedad, nos muestran cómo su evolución está definida por la dinámica del libre mercado, con una lógica ajena al desarrollo social. Los medios de comunicación se han convertido en empresas estratégicas para la economía de las naciones, lo que les ha dado un poder económico y político que rebasa a los gobiernos y restringe su uso en beneficio de la ciudadanía vía la participación social.

La lógica de los medios es similar a la de cualquier empresa de la iniciativa privada. Los conglomerados mediáticos centralizan la producción y distribución de contenidos sobre regiones de influencia aseguradas por acuerdos comerciales transnacionales. Captan a un gran número de personas con los mismos productos, al tiempo que los medios locales convertidos en maquiladoras no pueden contribuir a la diversificación de contenidos, mientras que la extinción de los medios públicos también limita la difusión de la cultura nacional y de las diferentes culturas que la integran. De esta manera los contenidos, que son “fuentes de información para la educación, el trabajo, las relaciones sociales y el entretenimiento” (Crovi, 2004: 31) tienen características ajenas a las culturas locales y obedecen a criterios dictados por intereses y compromisos económicos y no sociales.

Así podemos ver como en el transcurso de los primeros años del siglo XXI la influencia del factor económico en el desarrollo de políticas de comunicación es fundamental. Por ello, Nicholas Garnham señala que la perspectiva de la economía política de los medios de comunicación es esencial para estudiar las políticas de comunicación, desde donde se analiza cómo las autoridades tratan de estructurar las prácticas de los medios de comunicación; las razones por las que se elabora una política en un contexto económico, social, político y cultural determinado, es decir, identificar cuál es el interés que existe para desarrollar esa política y, finalmente, estudiar el impacto de las políticas a través de sus diversos instrumentos como: leyes de impuestos, subsidios, derechos de propiedad legal, etc. (Garnham, 1998).

Desde esta perspectiva Garnham considera que las políticas de los medios de comunicación pueden ser positivas o negativas. Una política positiva: es aquella en la que el gobierno interviene en la regulación de los medios a través de leyes u otros instrumentos. Mientras que la negativa está relacionada con la autorregulación de los medios, por ejemplo: la política de medios de los Estados Unidos en donde el gobierno tiene prohibido intervenir. Y aunque en teoría en el caso de México podemos decir que contamos con una política positiva de los medios porque el gobierno tiene la posibilidad de regularlos, en la práctica los resultados son negativos porque el gobierno no tiene ni la capacidad ni la intención de hacerlo en beneficio de la sociedad, como la muestran las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones aprobadas el 30 de marzo de 2006, que fueron definidas a partir de los intereses de los líderes de los partidos políticos, legisladores y funcionarios del gobierno federal para beneficiar el desarrollo del duopolio Televisa y T.V. Azteca (Gómez, 2006).

Por otro lado, Denis McQuail propone diferenciar entre *políticas de los medios de comunicación* y *políticas normativas de los medios de comunicación*, ya que precisa, la primera es aquella que describe la regulación de los medios y la segunda, la que se ocupa de los instrumentos para implementar la política de comunicación y que debe responder a los cambios tecnológicos y a las circunstancias políticas y económicas (McQuail, 1998). Es decir, McQuail enfatiza la diferencia entre estos dos momentos del ciclo de una política porque, como ya se mencionó al principio del capítulo, las políticas plasmadas en el papel generalmente se transforman en la etapa de la implementación.

Para concluir la primera parte de este capítulo, señalo tres nuevos temas que de acuerdo con Denis McQuail se están sumando al debate contemporáneo sobre las políticas de comunicación:

1. Protección a los medios locales y regionales que contribuyen a la viabilidad de la vida local, como un derecho de expresión cultural, en particular para grupos minoritarios. Cabe acotar que según Armand Mattelar ante el abrumador bombardeo de los grandes medios, solamente los programas de información producidos localmente han logrado resistir la competencia de las cadenas extranjeras. Sin embargo, hay que cuidar cómo se plantean los procesos de la descentralización o implementación de medios públicos, alternativos o

comunitarios ya que “...un servicio público mantenido por razones corporativistas es tan pernicioso como una descentralización cuyo único objetivo sea la desconcentración del poder” (Mattelart: 1996:280-281).

2. Control de la comunicación comercial, en particular de la publicidad debido a su expansión a nivel mundial.

3. Los derechos de propiedad de la información en el contexto del desarrollo económicos e industrial de la comunicación masiva y los debates sobre políticas para la protección, estímulo y regulación de las industrias mediáticas (McQuail, 1998).

Para finalizar, McQuail propone dar nuevo impulso al debate sobre la conjunción de las políticas de comunicación y las políticas culturales sustentando ambas en el análisis cultural.

Políticas culturales

En esta segunda parte del primer capítulo se definirán las políticas culturales partiendo de la concepción simbólica de la cultura y la definición de las culturas populares. Posteriormente se especifica qué es una política cultural y cuál es la importancia de su relación con las políticas de comunicación.

La noción de cultura es un concepto que a lo largo de su desarrollo se ha transformado a la par de las sociedades y de la idea que el ser humano tiene de sí mismo. El concepto de cultura cuenta con una larga historia y hasta la fecha se siguen utilizando diversas definiciones. John B. Thompson, en su libro *Ideología y cultura moderna*, identifica cuatro sentidos básicos que ha tenido el concepto de cultura:

El *concepto clásico*, construido por filósofos e historiadores alemanes durante los siglos XVIII y XIX, se refería al proceso de desarrollo intelectual o espiritual, proceso que difería en ciertos aspectos del de ‘civilización’. Posteriormente, con la aparición de la antropología a finales del siglo XIX surgieron diversas concepciones que Thompson divide en dos: la concepción descriptiva de la cultura que se refiere al conjunto de diversos valores, creencias, costumbres, convenciones, hábitos y prácticas característicos de una sociedad particular o de un periodo histórico. Mientras que la concepción simbólica desplaza el enfoque hacia un interés por el simbolismo: de acuerdo con ella, los fenómenos culturales son fenómenos simbólicos, y el estudio de la cultura se interesa esencialmente por la interpretación de los

símbolos y de la acción simbólica. Desde esta concepción “...la cultura es el patrón de significados incorporados a las formas simbólicas –entre las que se incluyen acciones, enunciados y objetos significativos de diversos tipos- en virtud de los cuales los individuos se comunican entre sí y comparten sus experiencias, concepciones y creencias.” (Thompson, 1993: 197)

Thompson formuló una cuarta definición a la que llamó *concepción estructural* de la cultura. “De acuerdo con ella, los fenómenos culturales pueden entenderse como formas simbólicas en contextos estructurados; y el análisis cultural puede interpretarse como el estudio de la constitución significativa y de la contextualización social de las formas simbólicas” (Thompson, 1993: 185). A partir de esta definición de cultura, Thompson centra su atención en la interpretación como enfoque metodológico para la investigación en el ámbito cultural.

La concepción simbólica de la cultura.

En esta investigación se utilizará la concepción simbólica de la cultura. Para abundar en el concepto tomaremos como eje el trabajo realizado por el sociólogo Gilberto Giménez en su libro *Teoría y Análisis de la Cultura*, en donde señala que la concepción simbólica de la cultura es la más aceptada y utilizada en estudios sociales desde finales de la década de los sesenta y hasta nuestros días. Con base en las concepciones del antropólogo Clifford Geertz y del sociólogo inglés John B. Thompson, Giménez señala:

...la cultura es la organización social de significados, interiorizados de modo relativamente estable por los sujetos en forma de esquemas o de representaciones compartidas, y objetivados en forma simbólica, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados. Así definida, la cultura puede ser abordada ya sea como proceso (punto de vista diacrónico), ya sea como configuración presente en un momento determinado (punto de vista sincrónico)... (Giménez, 2005a:19).

Para Clifford Geertz la concepción simbólica de la cultura nos permite entender a la cultura como “telaraña de significados” o como “estructuras de significación socialmente establecidas”, es decir, la cultura es como un “texto” que el antropólogo interpreta con la ayuda de los nativos, el trabajo consiste en hacer una interpretación de las interpretaciones. (Geertz: 1992: 26).

La concepción simbólica de la cultura, que se inscribe en la antropología cultural norteamericana fue ampliamente criticada porque la interpretación comenzó a perder credibilidad al poner en tela de juicio la objetividad del trabajo antropológico. Sin embargo, durante los años ochenta y noventa, la concepción simbólica de la cultura empezó a utilizarse en diferentes ámbitos de las ciencias sociales desde donde tomó nueva fuerza, lo que la ha mantenido vigente hasta nuestros días (Giménez, 2005b).

¿Pero qué es lo simbólico? “...es el mundo de las representaciones sociales materializadas en formas sensibles, también llamadas “formas simbólicas”, y que pueden ser expresiones, artefactos, acciones, acontecimientos y alguna cualidad o relación” (Giménez, 2005b: 68). En este trabajo utilizaremos el concepto de forma simbólica ya que nos permite identificar por qué la cultura material, vinculada a las formas simbólicas objetivadas, ha tenido mayor atención en las políticas culturales, mientras que la cultura inmaterial, relacionada con las formas simbólicas interiorizadas, ha enfrentado dificultades para ser reconocida y valorada tanto por los creadores como por las instituciones.

Bajo el concepto de representaciones sociales entendemos al conjunto de informaciones, creencias, opiniones y actitudes relacionadas con temas u objetos, de acuerdo con Jean Claude Abric. O como señala Denise Jodelet es un conocimiento elaborado y compartido por una sociedad, con intencionalidad práctica y que permite que ese grupo social comparta una realidad común. Son sistemas de conocimientos en un contexto específico que se manejan en una doble lógica: la cognitiva y la social. Vale la pena aclarar que la representación “...no es un simple reflejo de la realidad sino una organización significativa de la misma. Esta significación depende a la vez de factores contingentes [...] y de factores más generales que rebasan la situación misma: contexto social e ideológico, lugar del individuo en la organización social, historia del individuo y del grupo, intereses sociales en juego” (Abric, 2005: 408), es decir, de una sociedad específica, de su ideología, de su historia y de los intereses en juego.

Así, debemos señalar que en la cultura existen dos tipos de representaciones sociales o formas simbólicas: las *formas interiorizadas* y las *formas objetivadas*. Las formas objetivadas de la cultura son fáciles de reconocer porque están presentes en prácticas rituales y objetos cotidianos, religiosos, artísticos, vestido tradicional o regional, monumentos, personalidades míticas, gastronomía, objetos festivos, símbolos religiosos, música y danzas étnicas o

regionales, entre otros. La cultura objetivada en forma de instituciones y prácticas observables es más fácil de estudiar porque se facilita su documentación y observación etnográfica, por lo mismo, las políticas culturales se enfocan básicamente en este segmento cultural.

Por otro lado, las formas interiorizadas o la cultura inmaterial son esquema de percepciones de la realidad "...atmósfera de la comunicación intersubjetiva, cantera de la identidad social, guía orientadora de la acción y fuente de legitimación de la misma. En esto radica su eficacia propia y su importancia estratégica" (Giménez, 2005b:86).

A estas características de la cultura se debe agregar su carácter mutable e inmutable, es decir, su naturaleza cambiante y transformadora que nos hace recordar que las culturas están vivas por un lado y por el otro, que son la esencia, la raíz, la parte que permanece dando fortaleza, como señala Gerd Baumann

La cultura por tanto, no es un bagaje inmutable que pertenece a un grupo nacional, étnico o religioso, ni tampoco es fruto de una improvisación sin raíces o reglas. La cultura es ambas cosas a la vez, es decir, una construcción discursiva doble. Es la reconstrucción conservadora de una esencia reificada en un primer momento y una posterior nueva construcción exploratoria de una instancia procesual [...] toda cultura que se posea es cultura en creación, todas las diferencias culturales son actos de diferenciación y todas las identidades culturales son actos de identidad cultural (Baumann, 2001: 120).

Existe una rutina de la multiculturalidad diaria y a pequeña escala, señala Baumann, que podemos observar en las múltiples divisiones que se generan en las sociedades y en las personas: identificación de clase, identificación política y de residencia e identificación de género, de generación y de modo de vida, es decir, nos encontramos con una red elástica entrecruzada de identificaciones circunstanciales.

Muchas veces olvidamos que cada uno de nosotros practica o forma parte de más de una cultura "Todos participamos en el mantenimiento, por no hablar de la difusión, de una cultura nacional, de una cultura étnica y de una cultura religiosa..." (Baumann, 2001: 108-109) y seguramente también participamos en la cultura asociada a una ciudad, a una lengua y a una categoría social: indígena, estudiante, obrero, ama de casa, etc.

De esta manera, la necesidad de que las sociedades en general y en particular la sociedad mexicana tenga una conciencia multicultural implica tener una conciencia multirrelacionada, ya que los otros forman parte necesaria de lo que nosotros pensamos y

queremos. Para explicar la multirelación que se da en el multiculturalismo, podemos retomar el término convergencia que quiere decir que dos o más vectores se encuentran en la misma dirección, es decir, "...buscan el mismo punto de concordancia, pero cada uno lo hace desde su propio punto de origen y siguiendo su propia ruta. Aplicado a la dinámica de la cultura, esto es un verdadero proceso multicultural" (Baumann, 2001: 155).

Por ejemplo, en la vida diaria, las personas reclaman identidades reificadas, pero también tienen la necesidad cotidiana de identificaciones entrelazadas por lo que desarrollan una doble competencia discursiva: "...las personas saben cuándo reificar una de sus identidades y cuando cuestionar sus propias reificaciones. También se desarrolla una serie de procesos de convergencia multicultural: la reorientación simultánea de tradiciones por lo demás separadas a partir de un nuevo punto de encuentro intercultural" (Baumann, 2001: 167). De esta manera es importante entender que la cultura es un proceso dialéctico porque por un lado las personas reifican y al mismo tiempo necesitan deshacer algunas de sus reificaciones.

El antropólogo Terence Turner, citado por Baumann, habla de un multiculturalismo negativo cuando se reconocen los rasgos de las diferentes culturas, pero se marcan límites entre unas y otras de manera que cada grupo posee su propio universo moral y no existe relación o flexibilidad social, política y económica. En cambio, el multiculturalismo positivo, es una nueva forma de entender la cultura, es un sueño, una visión permanente de igualdad a través de las diferencias culturales (Baumann, 2001).

Para concluir la exposición sobre la cultura vale la pena enfatizar que la cultura es la raíz de las prácticas sociales. De entre sus funciones destaca la elaboración de sentido común y la construcción de identidad social. "La cultura especifica a una colectividad delimitando su capacidad creadora e innovadora, su facultad de adaptación y su voluntad de intervenir sobre sí misma y sobre su contorno. Ella hace existir una colectividad, constituye su memoria, contribuye a forjar la cohesión de sus actores y legitima o deslegitima sus acciones" (Giménez, 2005b:87). De ahí la importancia de la cultura en una nación y por supuesto del desarrollo de sus políticas culturales, porque como ya se expuso la cultura está condicionada, pero también ella influye sobre ámbitos como la economía, la política y el bienestar de la sociedad en general como lo ilustra Max Weber en su libro *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

Las culturas populares

Una vez que hemos revisado la concepción simbólica de la cultura, podemos seguir explorando ¿qué son las culturas populares? A continuación se expondrán diversas concepciones que aportan elementos para entender a qué nos referimos cuando hablamos de las culturas populares.

El trabajo de Antonio Gramsci nos ha dado tres aspectos fundamentales para la construcción teórica del concepto de culturas populares:

1) Gramsci proporciona una versión no determinista ni economicista del marxismo, sin dejar de subrayar la influencia ejercida por la producción material de las formas simbólicas (v.gr., de los *mass-media*) y por las relaciones económicas dentro de las que dicha producción tiene lugar; 2) Gramsci ofrece una teoría de la hegemonía que permite pensar la relación entre poder, conflicto y cultura, esto es, entre la desigual distribución del poder y los desniveles en el plano de la ideología de la cultura y de la conciencia; 3) Gramsci presenta una teoría de las superestructuras que reconoce la autonomía y la importancia de la cultura en las luchas sociales, pero sin exagerar dicha autonomía e importancia a la manera culturalista. (en Giménez, 2005b: 79-80)

Alberto M. Cirese inspirado en Gramsci desarrolló el concepto de cultura popular a partir de la noción de desniveles culturales. Cirese señala que en las sociedades existe "...una subdivisión general de los hechos culturales en el interior de las formaciones nacionales en dos grandes niveles: el de la cultura hegemónica y el de las culturas subalternas. Ambos niveles se hallan conectados con la división de clases y con la consiguiente desigualdad en la distribución del poder y en el disfrute de los bienes culturales" (en Giménez, 2004: 188).

Así, las culturas subalternas o populares se definen por su posición opuesta a las culturas hegemónicas, el valor de su contenido, cualidades estéticas y solidaridad con las culturas subalternas, pero sobre todo por su forma de percibir al mundo y de entender la vida. A su vez, las clases subalternas, o lo que conocemos como el pueblo, también se divide de acuerdo a su autoidentificación con las clases sociales pre-industriales o modernas. Es decir, dentro de las culturas populares podemos encontrar culturas obreras en el caso de sociedades modernas, mientras que en el caso de sociedades pre-industriales encontramos culturas campesinas o indígenas, por ejemplo. Dicho de otra manera, las culturas populares se pueden

dividir en dos familias: las definidas por el factor económico y sistema de clases (en las sociedades industriales por ejemplo la clase obrera) y aquella que está arraigada a un territorio periférico determinado y cuya memoria colectiva está marcada por su etnicidad y sus formas de sociabilidad. (Giménez, 2004: 190).

Al respecto Robert Fossaert (1983) citado por el antropólogo Gilberto Giménez señala que hay formas históricas de *identidad diferencial* e *identidad colectiva*. La identidad diferencial está relacionada con la división social del trabajo, por ejemplo, las castas, los estamentos y las clases sociales (en sentido industrial), todas ellas son formas históricas de identidad diferencial. Mientras que la identidad colectiva es aquella que se inscribe en un territorio y se arraiga en las redes primarias de sociabilidad. Por lo tanto son formas históricas de identidad colectiva, la siguiente serie: comunidad primitiva, tribu, etnia, región y nación.

...se puede abordar el universo de la cultura estratificándolo según *la estructura de clases*, bajo el supuesto de que la desigualdad social genera una desigual distribución del poder que, a su vez, condiciona diferentes configuraciones o desniveles ideológico-culturales. Se trata de un enfoque tradicional dentro de las diferentes corrientes neo-marxistas que contraponen, *grosso modo*, las culturas dominantes, “legítimas” o hegemónicas a las culturas populares o subalternas. Muchos autores sitúan entre ambos niveles una cultura intermedia o clase-mediera que sería, por definición, una cultura pretenciosa. Los trabajos de Bourdieu en Francia (1988; 1992), de Murdock y Golding en Inglaterra (1977), y los de la gemología italiana (Cirese, 1976) ilustran muy bien la pertinencia y fecundidad de este modelo de análisis. (Giménez, 2005b: 78)

De acuerdo con Giménez la cultura hegemónica y la cultura popular son categorías clasificatorias y analíticas, ya que en la realidad ambas están constituidas por un gran número de micro-culturas. Los hechos simbólicos de una cultura son generados por micro-culturas en movimiento y perpetua interacción de acuerdo con J. Molino, quien además afirma que es más claro ver esta heterogeneidad en las ciudades que en las zonas rurales ya que en las ciudades hay mayor pluralidad de estratos y se reúne una mayor diversidad de culturas. Aunque a decir del sociólogo francés Pierre Bourdieu tanto las culturas hegemónicas como las culturas populares tienen una coexistencia pacífica, cada una de ellas se reproduce a la sombra de la otra y más aún, señala el teórico ruso Mijail Bajtín, existe un inevitable intercambio circular entre ellas que permite a las culturas populares que son culturas milenarias, enriquecer a la cultura oficial y ser enriquecida (en Zubieta, 2004).

De esta manera, con los conceptos que se han revisado arribamos a una definición de culturas populares que será utilizada en este trabajo: son las culturas producidas por los sectores subalternos o del pueblo, identificadas por su posición opuesta a las culturas hegemónicas. Culturas que han sido marcadas por la desigualdad de la distribución del poder y del acceso a los bienes, lo que les ha dado una forma distinta de percibir al mundo, pero que no las hace menos valiosas, solamente diferentes. Son culturas milenarias que se caracterizan porque a lo largo de su historia han vivido relaciones de subordinación ante los grupos dominantes, lo que acentúa su diferencia y sus rasgos de rebeldía y resistencia hacia la cultura oficial (Bonfil, 1995). Rasgo al que el historiador inglés Peter Burke se refirió como la contracultura, es decir, la cultura que se diferencia y rechaza a la cultura dominante (en Zubieta, 2004).

Esta distinción se refleja en sus formas simbólicas objetivadas: la artesanía, comida, vestido, música, fiestas, objetos cotidianos, monumentos, símbolos religiosos, formas de organización social, autoridades tradicionales, entre otras manifestaciones y productos culturales. También podemos encontrar ricas diferencias entre sus formas simbólicas interiorizadas, entre las que destacan las tradiciones y expresiones orales como el idioma, leyendas, mitos, etc.; los usos sociales como rituales, ceremonias, rezos y actos festivos; los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo como la medicina tradicional, los ciclos agrícolas y el estado del tiempo, entre otros; además de las técnicas artesanales tradicionales como la representación simbólica de su cosmovisión en los bordados, el uso y producción de pinturas y el manejo de materias primas.

Entre las culturas populares están las culturas indígenas, campesinas, urbanas, obreras, negras, inmigrantes, subempleados y de otros sectores que el gobierno mexicano contabiliza dentro de los más de 50 millones de pobres que viven en nuestro país¹⁰. Cabe señalar, que entre estos sectores populares de México, hay una población de 12.7 millones de indígenas de 62 pueblos indios (INI, 2002: 20). De los cuales un 89,7% viven en condiciones de pobreza, según un estudio del Banco Mundial realizado en el 2005 (Hall, 2005), así, se enfatiza que aunque no todos los indígenas son pobres, estas culturas se han desarrollado en condiciones marginales y de subordinación, lo que les imprime características distintas.

¹⁰ De acuerdo con las cifras manejadas por el Gobierno Federal en el documento "Medición de la Pobreza 2000-2004" de la Secretaría de Desarrollo Social. Consultado en www.sedesol.gob.mx en septiembre del 2006.

La intención de dar estas cifras es identificar el universo social de las culturas populares, aunque en realidad sería imposible precisar un número ya que como señalamos párrafos atrás, todas las personas somos portadoras de más de una cultura, así, no podemos dejar de mencionar que hay portadores de cultura popular que rechazan su cultura, mientras que hay personas que sin pertenecer a estos sectores asumen a la cultura popular como propia.

Por otro lado, el antropólogo Leonel Duran puntualizó que la cultura popular mexicana tenía dos vertientes: la indígena y la mestiza, que pueden ser del campo o de la ciudad. La del campo, sea indígena o mestiza, es más fácil de identificar, mientras que la de la ciudad se diluye, masificándose. Y aunque la cultura campesina tiende a disolverse en la ciudad, hay una cultura popular urbana que se gesta incorporando elementos de la cultura del campo (Duran, 1997). Dentro de las culturas mestizas también se incluyen las culturas negras y las de inmigración.

Por otro lado, Adolfo Colombres advierte que la cultura de masas es diferente a la cultura popular ya que la cultura de masa dificulta la comunicación entre los seres humanos, no es una cultura de masas, sino una cultura para las masas, es un proceso unilateral de producción de contenidos que enseña a competir y no a compartir, que es un elemento esencial de las culturas subalternas. La cultura popular es una cultura compartida, solidaria, mientras que la cultura de masas no es creada por el pueblo, sino por un reducido grupo de personas que selecciona bajo criterios de interés particular lo que el pueblo debe consumir, es decir, reduce a la cultura en mercancía (Colombres, 1997).

En este sentido, Mario Margulis señala que la cultura de masas no es producto de la interacción directa de los grupos humanos, sino de un pequeño núcleo de especialistas que difunden por medios masivos de comunicación las formas culturales dominantes. En oposición a esta cultura fabricada, está la cultura popular creada por las clases dominadas a partir de su interacción directa y como respuesta a sus necesidades. Mientras que la cultura de masas viene de arriba hacia abajo, la cultura popular no es cultura para ser vendida, sino para ser usada. “Por eso, extrapolarla de su contexto para lucrar con ella, desactivando y hasta ridiculizando sus contenidos, constituye la desviación ideológica que se conoce como folklorismo” (Margulis: 1997:10).

Sobre la relación entre cultura de masa, hegemónica y popular, Margulis, señala que la cultura de masas y las culturas hegemónicas toman elementos de las culturas populares y los resemantizan para colocarlos en un nuevo contexto, de la misma manera las culturas populares toman elementos de la cultura de masas dándoles un nuevo sentido. Es decir, hay una retroalimentación permanente que mantiene en constante transformación a las culturas, como ya habíamos señalado (Margulis, 1997).

Por otro lado, y en sentido contrario al que propone Margulis, el filósofo italiano Humberto Eco sostiene, en su libro *Apocalípticos e integrados ante la cultura de masas* (1965), que actualmente todo es cultura de masas y que ya no existen diferencias entre cultura de elite, culturas populares, etc. En contraposición, Gilberto Giménez señala que el análisis sobre la cultura sigue muy marcado por las nociones de “cultura cultivada”, “cultura media” y “cultura popular”. Al respecto hace referencia a la primera encuesta nacional sobre ofertas culturales y su público, realizada en 1996 por la Universidad de Colima y el CONACULTA, en la que se demuestra que “los comportamientos culturales siguen correlacionándose muy fuertemente con las posiciones y las trayectorias sociales, y de modo particular, con el capital cultural (Giménez, 2005b: 79).

Por último, es importante señalar que la Dirección General de Culturas Populares, dependiente del CONACULTA, única instancia que oficialmente se encarga de la atención y promoción de las culturas populares en México desde 1978, señala que las culturas populares

...se refieren a los procesos de creación cultural emanados directamente de las clases populares, de sus tradiciones propias y locales, de su genio creador cotidiano. En gran medida, la cultura popular es cultura de clase, es la cultura de las clases subalternas; es con frecuencia la raíz en la que se inspira el nacionalismo cultural, es la expresión cultural de grupos étnicos minoritarios. La cultura popular incluye aspectos tan diversos como las lenguas minoritarias en sociedades nacionales en que la lengua oficial es otra; como las artesanías para uso doméstico y decorativo; como el folclor en su acepción más rigurosa y más amplia; como formas de organización social local paralelas a las instituciones sociales formales que caracterizan a una sociedad civil y política dada; como el cúmulo de conocimientos empíricos no considerados como ‘científicos’, etc. (Stavenhagen: 1997: 26).

Desarrollo del concepto políticas culturales.

Finalmente, llegamos al segundo concepto central de esta investigación: las políticas culturales que serán definidas como “...el conjunto de principios operatorios, de prácticas y de procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria, que deben servir de base a la acción cultural del Estado, dejando bien en claro que cada Estado define su política cultural dentro de un contexto social, histórico, económico y político propios en función de valores culturales y objetivos fijados nacionalmente” (Harvey, 1990: 15).

Así, en el caso particular de esta investigación estamos hablando de una visión y acción de Estado sobre la cultura. Cabe aclarar que aunque el Estado no es el único actor, ni sus acciones las únicas que inciden en el desarrollo de las culturas, desde los años sesenta la política cultural en el mundo ha sido estudiada a partir de su relación con el Estado y con la acción cultural de los poderes públicos. Aunque actualmente se habla cada vez más de la economía de la cultura porque hay mayor participación del sector privado en el financiamiento y comercialización de las actividades culturales (Harvey, 1990).

De hecho la UNESCO también utiliza otra definición de política cultural que no limita el campo de la política a la acción del Estado, abre la participación a organismos e instituciones no gubernamentales y a las industrias culturales. Así, define a las políticas culturales como el “...conjunto de prácticas sociales, concientes y deliberadas, de intervención o no intervención, que tienen por objetivo satisfacer ciertas necesidades culturales de la población y de la comunidad, mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos que dispone una sociedad en un momento determinado.” (Harvey, 1990: 15). Ambas definiciones de política cultural fueron elaboradas en 1967 por los expertos de la UNESCO durante la reunión preparatoria de la Conferencia Intergubernamental de Venecia sobre Políticas Culturales, desarrollada en Mónaco.

Sin embargo, esta investigación se centra en las acciones que el Estado mexicano a través de una de sus instituciones, la Dirección General de Culturas Populares (DGCP) del CONACULTA, produce sobre las culturas populares. Y aunque es claro que el Estado y sus políticas culturales no son los únicos que inciden en el ámbito cultural de nuestro país y en

particular en el desarrollo de las culturas populares, lo es también que el Estado tiene la responsabilidad de contribuir a su desarrollo y por esa razón está obligado a que sus políticas sean coherentes y consistentes.

De acuerdo con estudios de la UNESCO las políticas culturales generalmente se enfocan en la atención de cinco dominios culturales: a) *Patrimonio cultural* que se refiere a lugares y monumentos, acervos, patrimonio materia e inmaterial, museos y archivos (estos pueden ser cine, video, fotografía, etc.), entre otros; b) *Cultura artística* relacionada con las diversas expresiones de creación, representación, reproducción y ejecución de las artes plásticas y gráficas, artesanías, arquitectura, letras, diseño, danza, música y teatro; c) *Industrias culturales* de tradicional o nuevas tecnologías, prensa escrita, televisión, video, industria fonográfica, medios audiovisuales; d) *Centros y casas de cultura* como medios de animación cultural; y e) *Cultura comunitaria y popular* relacionadas con actividades tradicionales y folclóricas, festivales y fiestas populares en muchos casos de extracción religiosa, ceremonias públicas y los diversos espectáculos producto de la tradición, etc. en los que la participación de la comunidad organizada se da sobre todo a nivel comunal o municipal (Harvey, 1990).

Siguiendo con los conceptos utilizados por la UNESCO podemos decir que para elaborar las políticas culturales generalmente se consideran las características y necesidades de cinco protagonistas: a) *La población del país* conformada por un conjunto de individuos y familias que componen la sociedad nacional. La población es analizada como público de las actividades culturales, en su calidad de consumidor de bienes y servicios culturales, y como participante de la vida cultural de la comunidad; b) *Los escritores, artistas y otros creadores* que son los destinatarios de la política artística tradicional, cuyo valor radica en su capacidad creativa, ya que la creatividad impulsa procesos para un mayor bienestar social; c) *Las instituciones culturales civiles* entre las que se encuentran fundaciones, asociaciones civiles sin fines de lucro, academias nacionales, universidades, sociedades comunitarias de bien público y otras instituciones culturales sin fines de lucro y con objetivos encaminados al bien general; y d) *Las industrias culturales* que son empresas comerciales, industriales o del Estado con o sin fines de lucro que se dedican a la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios culturales, para satisfacer necesidades sociales y culturales de la población (Harvey, 1990), cuya influencia y poder son esenciales en el desarrollo nacional.

Las premisas de las políticas culturales se han transformado a lo largo del tiempo y en su desarrollo a nivel internacional. La UNESCO siempre ha jugado un papel destacado para impulsar su desarrollo en todo el mundo, consciente de que la cultura es un factor que determina el bienestar social.

Para finalizar el primer capítulo abordaremos la importancia de conjuntar políticas culturales y de comunicación para asegurar un desarrollo más equitativo de la humanidad, propuesta promovida por UNESCO desde hace más de 20 años.

Políticas culturales y de comunicación.

Como ya se señaló, desde 1980, la declaración de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en África, organizada por la UNESCO, enfatizó la necesidad de integrar políticas de comunicación y políticas culturales ya que una no pueden darse de manera eficaz sin la otra. Así, "...la planificación de la comunicación debe estar estrechamente coordinada con la planificación de todas las actividades relativas a la afirmación de la identidad y del desarrollo cultural" (Gifreu, 1986: 111). Y más aun, en la actualidad especialistas como Denis McQuail aseguran que en cualquier democracia las políticas culturales y de comunicación no pueden separarse del resto de las políticas.

De acuerdo con Armand Mattelart, en nuestros días sólo es posible analizar la comunicación bajo el signo de la cultura. En donde la cultura cumple tres funciones: "1) una comunidad de sentido (*función expresiva*), 2) permite la adaptación a un entorno natural (*función económica*) y 3) da la capacidad de argumentar racionalmente los valores implícitos en la forma prevaleciente de las relaciones sociales (*función retórica* de legitimación/deslegitimación)" (Mattelart: 1996: 338).

Así, en el marco de la comunicación y la cultura se ha ido abriendo paso la idea de que los intercambios desiguales entre las realidades locales e internacionales, también forman parte del proceso de construcción social. Del análisis de las relaciones entre los flujos culturales transnacionales y las culturas nacionales surgió la hipótesis de que "...la intensificación de los flujos culturales generados por el proceso de transnacionalización, no conduce a la homogeneización del globo, sino hacia un mundo cada vez más mestizado." (Mattelart:

1996:320 y 340) o hacia la “...explosión y dispersión de las referencias culturales...” más que a la homogeneización como señala Jean Pierre Warnier citado por Nestor García Canclini (García Canclini: 2004:23).

Otros temas culturales que son objeto potencial de las políticas de comunicación, son por ejemplo: las transformaciones de las culturas nacionales como consecuencia del flujo de información de medios de comunicación internacionales; las implicaciones culturales de un incremento masivo de la publicidad; el aumento de los contenidos sensacionalistas, triviales, violentos y pornográficos, así como las demandas de acceso de grupos minoritarios y marginales a los medios de comunicación y las objeciones en contra de los estereotipos discriminatorios de los que son objeto diversos grupos, aspectos problemáticos que al no ser regulados por una política de comunicación perjudican a la sociedad. (McQuail, 1998).

Ante esta situación, García Canclini señala que la acción del Estado es fundamental para que todos los sectores sociales accedan a los medios de comunicación y expresen su diversidad cultural, por lo que sugiere (García Canclini, 2000).

a) desarrollar una política cultural con base en la ciudadanía. Trabajar a la vez con la cohesión sociocultural y con las diferencias supone desarrollar programas para reducir las desigualdades en el acceso a la cultura y en su ejercicio creativo, garantizando escenarios públicos y circuitos comunicacionales para que los hombres y mujeres, los miembros de diversos pueblos indígenas y grupos de edad manifiesten lo que ha sido y es significativo para su grupo;

b) asegurar que la participación ciudadana sea la base de la política cultural, ya que se podrían identificar mejor los bienes y mensajes que la sociedad y cada grupo dentro de ella, quiere comunicar a públicos masivos;

c) reformular la política cultural en función de intereses públicos, en donde el Estado impulse las iniciativas societales más débiles o no lucrativas y la coordinación de acciones públicamente valiosas. Una función del Estado, señala, es evitar que los bienes culturales se reduzcan a mercancías y defender lo que en la vida simbólica de las sociedades no puede ser comercializable. Necesitamos que existan espacios como los museos nacionales, escuelas, etc. subvencionados por el Estado o por sistemas mixtos donde la colaboración de gobiernos, empresas privadas y agrupaciones independientes garanticen que el interés y las necesidades de información y recreación de las mayorías no serán subordinadas a la rentabilidad comercial. Si

las acciones del Estado consiguen la valoración y preservación de las conquistas sociales y culturales, será más probable que éstas no sean atropelladas por los actores del mercado global;

d) impulsar, a través del Estado y los organismos independientes, la construcción de nuevos programas e instituciones culturales regionales que acompañen la integración comercial entre naciones, como ya lo ha mostrado la Unión Europea (García Canclini, 2000).

El mayor desafío de las políticas públicas de cultura y comunicación es encontrar el método para asegurar que el desarrollo del sector de la información y la comunicación no exacerbe la división de clases en la sociedad y que sus beneficios sean extendidos a través de todos los sectores. Esto requiere de nuevos conceptos y definiciones de lo que es el interés público y el servicio público. Es decir, nuevas interpretaciones de los requerimientos de la política social y nuevos planes y estructuras institucionales para implementarlas. Generalmente las autoridades determinan qué es público y esto no necesariamente es así para la sociedad. De esta manera cualquier política pública será ineficaz a menos que esté realmente sustentada en el interés público. Quizás las mayores deficiencias de la formulación de políticas públicas provengan de la insuficiente investigación y análisis de las implicaciones del interés público, así como de su ineficacia en la implementación (Melody, 1990).

...es difícil imaginar algún tipo de transformación hacia un régimen más justo sin impulsar políticas que comuniquen a los diferentes (étnicas, de género, de regiones), corrijan las desigualdades (surgidas de esas diferencias y de las otras distribuciones inequitativas de recursos) y conecten a las sociedades con la información, con los repertorios culturales, de salud y bienestar expandidos globalmente (García Canclini, 2004:81).

De esta manera, como también señala García Canclini en su libro *Diferentes, desiguales y desconectados* “la imbricación de los derechos económicos, sociales y culturales, o sea su realización complementaria englobada bajo la noción ampliada de ciudadanía, coloca en el Estado la responsabilidad principal por su cumplimiento” (García Canclini, 2004:82).

La participación social en un régimen democrático requiere de ciudadanía que esté informada y tenga oportunidad de ser escuchada, sin embargo, el concepto de participación, desde la ideología del mercado, se limita al consumo del receptor. Aun así, “La comunicación se ha vuelto demasiado importante para el porvenir de las relaciones entre las culturas, como para seguir retrasando su reapropiación por parte de la ciudadanía” (Mattelart: 1996:341).

Cuando se habla de la idea de ciudadanía ésta asume cuatro formas. 1) *ciudadanía política*: derecho a votar, a recurrir al gobierno y a la seguridad física; 2) *ciudadanía económica*: empleo, salud, jubilación, etc.; 3) *ciudadanía cultural*: mantenimiento y progreso de la cultura relacionada con la educación, usos y costumbres, lenguaje, religión y el reconocimiento de las diferencias en y por las culturas hegemónicas (Miller, 2004); y 4) *ciudadanía social*: implica un compromiso con la comunidad a la que se pertenece para contribuir a la solución de sus problemas (Casas Pérez, 2006), actitud que ha sido más visible entre los pueblos indígenas y que han reivindicado como comunalidad¹¹.

Generalmente la ciudadanía se toma como un hecho dado, como si ya existiera en todos los gobiernos modernos, pero no siempre es así, por ejemplo, en los países del tercer mundo es muy notoria la brecha entre lo ideal planteado por los derechos ciudadanos y la realidad que viven los habitantes (Miller, 2004).

Los derechos ciudadanos deben contar con políticas que garanticen su ejercicio en la sociedad, al respecto Graham Murdock señala que a partir de tres aspectos los medios de comunicación contribuyen en la formación de ciudadanía: a) acceso a información en general, b) acceso a información sobre políticas públicas y c) autoreconocimiento de la sociedad, contribuyen al desarrollo y extensión de las representaciones sociales, por lo que es necesario que los sistemas de comunicación sean diversos y abiertos (Murdock, 1992)

Pero la relación entre medios de comunicación, comercialización y ciudadanía no ha sido fácil y en su larga historia podemos identificar dos etapas que muestran cómo se ha desarrollado esta lucha en la que la ciudadanía pierde ante el poder de la comercialización en los medios, según Murdock:

1. La primera etapa fue de 1880 a 1918, en donde inician las democracias modernas, surgen los sistemas de consumo masivo y las nuevas empresas de comunicación.

2. La segunda, a partir de 1920 y hasta nuestros días, en donde encontramos cuatro rasgos característicos: a) la constitución y definición de los propósitos de los nuevos medios electrónicos de comunicación; b) la lucha por afianzar un sistema público de comunicación que privilegie las necesidades de ciudadanía sobre las demandas del mercado; c) el ataque

¹¹ “La comunalidad indica la voluntad individual de ser colectividad y se distingue por la reiteración cíclica, cotidiana y obligatoria de esta voluntad por medio de la participación en las actividades del poder, trabajo, fiesta y relación con el territorio” (Martínez Luna, 2003:9)

concertado en contra de las instituciones públicas de cultura y una vigorosa promoción de los mecanismos de mercado y de los placeres del consumo; y d) colapso de los proyectos paternalistas de medios públicos electrónicos y su inestabilidad para responder creativamente a la profunda crisis de las representaciones culturales (Murdock, 1992).

De esta manera es claro que la construcción de ciudadanía sólo es posible si se impulsan políticas para la diversidad y la diferencia, para dar nuevas alternativas a los medios públicos y privados. Lamentablemente un sistema de comunicación público organizado con la dinámica comercial no puede garantizar la pluralidad de los recursos culturales que requiere la ciudadanía, y en este contexto, la reestructuración de los medios públicos es básica. Al respecto Murdock señala que, según un estudio que realizó sobre los medios de comunicación en Europa, la reestructuración de los medios debe comenzar con la creación de nuevas políticas culturales y de comunicación con las siguientes características:

1. Desarrollar nuevos mecanismos de producción y distribución de programas que incrementen la diversidad de las producciones nacionales. Esto puede hacerse a través de arreglos bilaterales, de los consorcios o incluso vía satélite.

2. La coproducción de programas y el intercambio de producciones puede contribuir a impulsar la diversidad cultural en tres sentidos:

- a) programas que nos muestren a los otros y a nosotros mismos, con la finalidad de conocer diferentes perspectivas que desafíen las actitudes etnocéntricas.
- b) programas producidos por otras naciones de manera que otros puntos de vista puedan ayudar a desalojar estereotipos nacionales y abran nuevas posibilidades a la empatía y entendimiento.
- c) políticas nacionales que tengan ramificaciones internacionales como los movimientos ecológicos (Murdock, 1992).

A partir de la década de los años sesenta, la Escuela Británica de estudios culturales representada, entre otros por Raymond Williams y Richard Hoggart impulsó uno de los modelos más influyentes para la formulación de políticas normativas de comunicación, sustentado en las siguientes hipótesis, según Denis McQuail (1998):

1. La hipótesis básica consistía en que la cultura y la sociedad estaban interconectadas y que una 'buena sociedad' tenía que conllevar una vida cultural ampliamente compartida. Incluso en sociedades europeas de la posguerra ya había un cierto acuerdo de que el progreso

social debería implicar un progreso cultural y que el progreso económico sería falso si estaba marcado por una regresión cultural. Sin embargo, aclara McQuail, esta hipótesis de interconexión necesaria entre el desarrollo económico, social y cultural está puesta en tela de juicio ya que los resultados de estos proyectos culturales no son siempre afortunados y las conexiones planeadas no son siempre necesarias. Por sí solos, los senderos de los avances económicos, políticos y culturales, a menudo emprenden caminos separados (McQuail, 1998).

2. Otra de las hipótesis de la política de comunicación ha sido que la cultura se puede cambiar y mejorar, se pueden fomentar las formas deseables y suprimir las indeseables. La ingeniería cultural, aunque sólo sea en forma modesta, se considera que es posible siempre y cuando, se tenga una visión clara y realista de los objetivos que se persiguen. Ambas hipótesis suponen que la cultura debería importar a todos y que es fundamental para la calidad de vida (McQuail, 1998).

En el capítulo tres, donde abundaremos sobre el tema de las políticas culturales, se señalará como ambas hipótesis de la Escuela Británica de estudios culturales fueron incorporadas por los especialistas de la UNESCO a las recomendaciones sobre el desarrollo de políticas culturales y de comunicación, que el organismo hizo a sus países miembros en 1998, como resultado de la *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo*, realizada en Estocolmo. Cabe destacar que el gobierno de Vicente Fox incorporó en el *Programa Nacional de Cultura 2001-2006* las recomendaciones de la UNESCO en torno a las políticas culturales, como se describirá en el tercer capítulo.

Para finalizar podemos concluir que si lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual es la aplicación del conocimiento y la información en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos, como menciona Castells (2004), tendríamos en los medios de comunicación una vía adecuada para mostrar los diferentes rostros de México, considerando su capacidad de penetración que va en aumento con las TIC. Lo que requerimos son políticas de comunicación y cultura para facilitar el reconocimiento y valoración de la cultura propia¹² y del resto de las culturas que conviven y constituyen nuestra nación.

¹² De acuerdo con Guillermo Bonfil Batalla se habla de cultura propia cuando la sociedad es capaz de controlar y decidir sobre las formas simbólicas de su cultura. Según la teoría de control cultural de Bonfil, es "...la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales" (Bonfil, 1999:133).

Políticas culturales y de comunicación que no pierdan de vista que las culturas están vivas y que como parte de su desarrollo es normal que se modifique y que a su vez modifiquen a otras culturas. Queda claro que la idea no es limitar sus transformaciones, sino aportar información y conocimiento sobre nuestra propia cultura a través de redes de comunicación que permitan la retroalimentación y participación de un gran número de integrantes, con la intención de generar un esfuerzo nacional e incluso internacional por fortalecer nuestra identidad colectiva e individual.

La pregunta es si en la dinámica de nuestras sociedades contemporáneas “...seremos capaces de construir un orden intercultural globalizado en el que las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales se reorganicen a fin de que aprendamos a descubrir el valor de lo diferente, para reducir la desigualdad que convierte las diferencias en amenazas irritantes y para generar conexiones constructivas a distancia. Producir otra concepción transnacional de ciudadanía...” (García Canclini, 2004: 214).

Capítulo II. Evolución histórica de las políticas de comunicación en México.

En el segundo capítulo se presenta una reseña de los principales acontecimientos que marcaron las políticas de comunicación en México. Se hace una breve descripción de las instituciones responsables de formular e implementar las políticas de los medios de comunicación y se mencionan las leyes, acuerdos y normas que las sustentan.

El desarrollo de los medios de comunicación en México se ha caracterizado por el uso de un modelo mixto: comercial y de Estado, que han crecido de manera desigual. Es decir, mientras las empresas privadas alcanzaron un desarrollo monopolístico de niveles internacionales, los medios de Estado, con una función cultural, educativa u oficial, han desempeñado un papel marginal.

Las políticas de comunicación en México se han desarrollado implícitamente y se han definido a partir de los intereses del gobierno en turno. Las normas, leyes y principios que rigen a los medios de comunicación en nuestro país, no han sido adecuados para responder a las demandas sociales de acceso y representatividad en los medios de comunicación y mucho menos han considerado las necesidades de los sectores populares, como se mostrará a lo largo de este capítulo.

En México las políticas de comunicación han tenido tres grandes tendencias. La primera que va del periodo del presidente Álvaro Obregón al gobierno de Lázaro Cárdenas, en la que los nacientes medios de comunicación audiovisuales fueron utilizados por el gobierno para socializar su proyecto de desarrollo nacional, con el fin de conseguir la aceptación, compromiso y participación de la sociedad mexicana.

La segunda, corresponde a las políticas de comunicación de los gobiernos entre 1940 y 1982 que se caracterizaron por apoyar el desarrollo del modelo de radio y televisión comercial en detrimento de un modelo de interés público. En este periodo el Estado intentó ejercer mayor control en los medios de comunicación, por lo que creó diversos organismos sensores de la industria. Asimismo, adquirió estaciones de radio y televisión con lo que incrementó su participación en el sector, pero sin una política de comunicación social explícita, por lo que los medios del gobierno se tuvieron que enfrentar a intereses políticos y burocráticos, además de someterse a las reglas de los medios comerciales, asumiendo una visión mercantilista.

Mientras que la tercer tendencia corresponde a los gobiernos de proyecto económico neoliberal, que impulsaron el libre comercio, la desregulación, la privatización y la consolidación de monopolios. En este periodo que llega hasta nuestros días, el Estado tiene escasa presencia en el manejo de los medios de comunicación, con un modelo más parecido al estadounidense, en el que la dinámica del mercado es la que marca las pautas del desarrollo.

A continuación se describen los principales rasgos de las políticas de comunicación que más que de Estado se han caracterizado por ser de gobierno. Cabe aclarar que ésta no es una cronología del desarrollo de los medios de comunicación en México, es en realidad un recuento de los momentos clave que han marcando nuestra política de comunicación. Esta revisión está centrada en el desarrollo de la radio y la televisión, debido a que la extensión del trabajo impide abarcar todo los medios de comunicación. Además se aclara que fue elegida la radio y la televisión como hilo conductor de las políticas de comunicación porque los sectores populares tienen mayor acceso a ambos medios, lo que resulta significativo para la investigación.

Así, con el único fin de facilitar la lectura, se divide este recuento en cuatro periodos cronológicos. Al final del capítulo, se abordan las políticas de comunicación del presidente Vicente Fox, así como las instituciones y su fundamento legal con la finalidad contar con un panorama de las políticas de comunicación actuales en México.

Primeras políticas para la radio y la televisión (1921-1940)

Desde los años veinte, periodo en el que nació la industria radiofónica, se desarrolló un sistema de propiedad mixto. Debido a que el Estado no contaba con recursos económicos suficientes para desarrollar esta industria, optó por ubicarse en el control jurídico y administrativo e impulsar la participación del sector privado.

Para los gobiernos posrevolucionarios, los asuntos de la reconstrucción y la unidad nacional, eran temas fundamentales en el desarrollo del país. Así, el Estado instrumentó una política de información masiva con la finalidad de mantener al tanto a los diversos sectores de la población sobre las gestiones y proyectos gubernamentales para el desarrollo del nuevo Estado Mexicano.

Algunas dependencias del gobierno federal establecieron sus propias emisoras de radio como el caso del gobierno de Chihuahua y la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1923; la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Guerra y Marina y el Departamento de Salubridad en 1924; la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en 1929. Así como la Universidad Nacional Autónoma de México en 1930 y el Partido Nacional Revolucionario, PNR, en 1931. A excepción de Radio Universidad, se trató de emisoras efímeras que funcionaron como medios de gobierno y no como medios de Estado (Ortega, 2004).

La política de Estado para utilizar la radiodifusión como auxiliar en la incorporación de la sociedad al desarrollo del proyecto nacional, tuvo mayor auge en el periodo del presidente Lázaro Cárdenas, quien dictó reglas para facilitar el contacto entre el gobierno y el pueblo a través de la radio. Cárdenas comprendió la importancia de este medio e impulsó su uso en el ámbito educativo y cultural, favoreciendo la imagen del Estado.

En 1937, el gobierno cardenista creó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (DAPP) para amortiguar las campañas en su contra impulsadas por la burguesía nacional y extranjera, agredidas por las reformas implantadas. Con estas medidas el gobierno logró el control de la mayoría de los medios de comunicación, en esos años. A pesar de que no interfirió en la programación de las radiodifusoras, sí dominaba la difusión de contenidos, sobre todo los que eran en contra del régimen y de los principios nacionalistas (Knochenhauer, 1982).

De manera paralela aunque con un ritmo más acelerado, se desarrolló la radiodifusión privada. En 1930 se fundó la primera estación radiofónica, la XEW, con un esquema similar al de las estaciones estadounidenses, en las que la venta de publicidad era lo más importante. Entre 1934 y 1940, el número de estaciones de radio aumentó casi al cien por ciento, de 68 llegó a 113 (Mejía, 1982), cabe señalar que uno de los factores que dinamizó el desarrollo de la radio comercial fue que en 1939 al aprobarse la Ley de Vías Generales de Comunicación se autorizó la importación de equipos, refacciones y accesorios libres de impuestos para esta industria.

El desarrollo de la radio comercial y su lógica de mercado, fue en detrimento de una visión social del uso del medio, es decir, la participación comunitaria y el reflejo de los problemas sociales no fueron considerados en los proyectos radiofónicos. De manera paralela el Estado perdió su papel activo en los medios de comunicación al desaparecer en 1939 el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, pues se consideró que ya había cumplido su propósito (Knochenhauer, 1982).

También en 1939 se creó la Comisión Consultiva de Radio¹³ cuya misión era dirigir, administrar y resolver los problemas de la radiodifusión comercial. El comité estaba integrado por funcionarios públicos y por representantes de la Cámara Nacional de Transportes y Comunicación, que incluía a la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras Comerciales (AMERC). Esta composición aseguró la participación de los difusores privados en todo lo concerniente a su industria y los colocó en una excelente posición para la negociación con el Estado.

Aunque en este periodo los diferentes gobiernos utilizaron a los medios de comunicación para consolidar el Estado Nación, la dinámica de la recién nacida industria radiofónica los llevó a dar prioridad a la normatividad en el tema y a impulsar su desarrollo apoyando la iniciativa privada, en detrimento de la función educativa y cultural de los medios.

Políticas de comunicación para el desarrollo de la industria audiovisual (1940-1960)

El gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) disminuyó considerablemente su trabajo propagandístico a través de los medios. Se cerraron las estaciones de radio que estaban a cargo de algunas dependencias, así como la del Partido Nacional Revolucionario, PNR. Las instancias que se crearon para la difusión de la información estatal al paso del tiempo se transformaron en organismo sensores. Los vehículos de la difusión de la doctrina revolucionario se perdieron y el Estado limitó su participación en la radio, a la producción de la “Hora nacional”, creada en 1937 (Knochenhauer, 1982).

¹³ Conforme a la Ley General de Vías de Comunicación publicada en el diario oficial en 1939 (Knochenhauer, 1982), ya que aún no había una ley en materia de radiodifusión.

A partir de 1940 el desarrollo de la radio comercial alcanzó un nivel importante que la llevó a crecer hacia el extranjero, en buena medida porque en 1941 el grupo de radiodifusores reunidos en torno a Emilio Azcárraga Vidaurreta constituyó la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión¹⁴ (CIR) que consiguió amplios beneficios a las emisoras (Mejía,2005). Para esta época, la difusión de los mensajes del Estado dependía de las estaciones comerciales.

Por su parte, el presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) decidió que México desarrollaría un modelo comercial de televisión similar al que impulsaba Estado Unidos en detrimento del modelo de servicio público y social utilizado en Canadá, Gran Bretaña y en otros países europeos.

El primer permiso de televisión se otorgó a Rómulo O`Farrill quien a partir de 1950 comenzó a operar XHTV Canal 4 como el primer canal de televisión comercial, durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés. En 1951 inició su transmisión XEWTV Canal 2 propiedad de Emilio Azcárraga y en 1952 XHGC Canal 5 de González Camarena (Bohmann, 1989).

El gobierno implementó una política de protección a la naciente industria televisiva, le dio exención fiscal, permiso de libre importación de equipos y una legislación favorable, con la intención de implantar una red televisiva de cobertura nacional. Con este apoyo casi incondicional, la industria televisiva consolidó su hegemonía en el campo de los medios electrónicos (Ortega, 2004).

En 1955 los tres canales de televisión se fusionaron para crear la empresa *Telesistema Mexicano, S.A.* Para 1959 cubrían 20 estado de la república y para 1960 las estaciones televisivas casi alcanzaban la cobertura nacional (Knochenhauer, 1982).

En 1958 surgió el canal 11 del Instituto Politécnico Nacional con vocación cultura y educativa. A partir de 1959 que comenzó a transmitir fue evidente que las enormes limitaciones técnicas, de cobertura y económicas, le impidieron convertirse en una competencia real para la televisión comercial (Toussaint, 1995). De hecho la baja calidad de su producción, la falta de credibilidad del auditorio, su proyecto confuso y reducida audiencia en la ciudad de México le impidieron desarrollarse hasta que a finales de los años sesenta mejoró su señal en el D. F. y el Estado de México (Bohmann, 1989).

Durante este periodo el Estado se retiró de la industria de la radio y la televisión, mientras que su política estuvo encaminada a facilitar el desarrollo del modelo comercial de la naciente industria audiovisual, nuevamente sin dar impulso a un modelo de interés público.

¹⁴ Para 1970 la CIR se transformó en la actual Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

El debate público de las políticas de comunicación en México (1960-1982)

En la década de los años sesenta la televisión alcanzó el primer lugar en la captación de gastos publicitarios. En 1960, durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) se creó la Ley Federal de Radio y Televisión que sirvió a los medios comerciales para liberarse de cualquier compromiso con el Estado y la sociedad. Se convirtieron en voz de la burguesía consolidados en un grupo con fuerte influencia en la vida económica y política de México, capaz de impugnar decisiones del Estado (Knochenhauer, 1982).

En este sentido es importante destacar que aunque la ley se refiere al “interés público” de los medios, no especifica el desarrollo de medios públicos. De esta manera, la promoción de la cultura nacional y la educación a través de la radio y la televisión quedó sujeta a los criterios de los industriales quienes guiados por intereses empresariales y la lógica de mercado, cada vez iban adquiriendo mayor capacidad para presionar al gobierno en turno y evitar cualquier daño a su industria, a cambio de permanecer al servicio de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se mantuvo en la presidencia de la República durante 71 años (1929-2000) (Gómez, 2004; 2006)

Hasta este momento la legislación en materia de medios de comunicación había girado en torno a la administración de la industria, sin embargo, a partir del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la política de comunicación comenzó a tener un giro porque centró su atención en la organización de la industria, debido principalmente a las transformaciones por las innovaciones tecnológicas y como respuesta a las presiones de empresarios molestos por las medidas de control del Estado, relacionadas con fuertes impuestos y su intención de participar en las decisiones del ramo. Así, el Estado volvió a hacer presencia en los medios de comunicación, para lo que estableció una Comisión Intersectorial que coordinó los tiempos oficiales en los medios comerciales, de Estado y culturales. Por último, continuó las modificaciones legales para cubrir aspectos técnicos y otorgó una nueva concesión de televisión al grupo industrial Monterrey (Fernández, 1982).

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), caracterizado por la crisis económica, la disminución de la inversión privada y el aumento de la inversión pública y la deuda externa, la administración se empañó por la violencia de la llamada Guerra Sucia¹⁵, ante la que se desarrollaron operativos de contrainsurgencia y cercos contra la población para terminar con los movimientos sociales subversivos, que desde la década anterior se gestaban en el campo y la ciudad (Rodríguez Munguía, 2006). Este ambiente crítico determinó la política de comunicación de Echeverría, que de acuerdo con Fátima Fernández, estuvo marcada por tres factores: a) particular interés del presidente por el control de los sistemas de comunicación; b) seguimiento a las medidas de mayor injerencia en los medios, dictadas por el gobierno de Díaz Ordaz; y c) fuertes críticas a la radio y televisión comercial desde la prensa escrita. (Fernández, 1982).

Luis Echeverría Álvarez puso especial atención en los medios de comunicación y llegó a cuestionar fuertemente el desempeño que habían tenido hasta entonces en manos del sector privado. Desde distintas entidades gubernamentales se generaron declaraciones que hacían énfasis en la necesidad de una mayor supervisión, control y participación del Estado en la industria de la radio y la televisión, incluso se propagó el rumor de una posible nacionalización (Ortega, 2004) que al final no se dio, pero todo este movimiento derivó en una mayor participación del gobierno en los medios electrónicos, así como en la creación de una serie de instancias administrativas gubernamentales para regular el ejercicio de la comunicación.

De acuerdo con la investigadora mexicana Patria Ortega podemos ubicar en este sexenio el nacimiento de la televisión pública en México, o mejor dicho, televisión de propiedad estatal¹⁶, luego de una serie de acciones legales y políticas que permitieron la creación de la televisión nacional y regional de Estado. Cabe aclarar que aunque el canal 11 se creó en 1958, fue hasta este momento en el que comenzó a tener mayor apoyo del gobierno.

¹⁵ Periodo que abarca de 1968 a 1980. De hecho 1973 es el año en el que mayor número de desapariciones se registran en México y en el estado de Guerrero (Rodríguez Munguía, 2006).

¹⁶ La comunicóloga Patricia Ortega, como otros investigadores, señala que en México no hemos desarrollado medios públicos sino de gobierno porque se han desarrollado bajo presiones políticas e intereses de los grupos en el poder. Los medios que trabajan con recursos y bajo la tutela del gobierno han tenido un papel marginal en el desarrollo social y cultural del país en buena medida por la indefinición jurídica sobre el tema y por la inexistencia de políticas públicas que orienten el quehacer social de los medios no comerciales.

En general, la política de comunicación de Echeverría se hizo sobre la marcha, no hubo un proyecto claro para el desarrollo de la radio y la televisión (Fernández, 1982). Sin embargo, el Estado nuevamente se incorporó a la industria adquiriendo diversas estaciones de radio y televisión. En 1972, a través de la financiera estatal Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX), el gobierno federal adquirió el Canal 13 y Televisión Rural de México, posteriormente llamada Televisión de la República Mexicana (TRM), ambas adquisiciones fueron el antecedente de lo que más tarde llegó a ser la Red Nacional de Televisión del Estado Mexicano que dio prioridad al uso político de los medios de comunicación (Bohmann, 1989).

El Canal 13 se desarrolló sin un proyecto de Estado ni principios esenciales para hacer una televisión de servicio público. No bastó la tenacidad de los trabajadores del Canal para hacer una televisión novedosa y de servicio público. Faltó la definición de un modelo televisivo con estrategias que le dieran sentido, es decir, no había claridad en los objetivos de la televisora, en los criterios para la producción de contenidos, en la delimitación del público al que estaba dirigida, pero sobre todo, había una ausencia del marco jurídico para definir su función pública, como tarea esencial de la televisión del Estado. Al respecto Patricia Ortega señala

La indefinición del gobierno federal para llevar a cabo las medidas políticas y jurídicas necesarias que permitieran a la televisión nacional del Estado cumplir con su responsabilidad social y cultural, junto con la inexperiencia del sector gubernamental en el manejo del medio, condujeron a que el Canal 13 se hiciera cada vez más gobiernista. Desde su origen la televisión estatal no logró liberarse del control político de un sistema de gobierno corporativista y autoritario. La historia de esta televisión estuvo determinada por la política sexenal del gobierno en turno y los cambios constantes afectaron el rumbo y los desdibujados objetivos de la televisión estatal (Ortega, 2004: 116).

En 1973 se creó Televisa con la fusión de Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México, este fue el nacimiento del primer conglomerado de televisión mexicano, cuyo poder e influencia ha sido determinante en la definición de las políticas de comunicación de los años setenta hasta nuestros días. Los grandes empresarios de la industria han sabido negociar y presionar a los políticos de tal manera que ante cada intento por regular la industria mediática, los empresarios han impuesto el rumbo conservando sus privilegios. En 1973, los intentos de Echeverría por nacionalizar la industria y promulgar una nueva ley en materia de comunicación se redujeron a la creación del Reglamento de la Ley Federal de Radio

y Televisión, el cual no recuperó las críticas hacia los contenidos antieducativos, de violencia y con exceso de publicidad. Ni esta reglamentación, ni la creación de la Red Nacional de Televisión fueron suficientes para orientar el desarrollo de la televisión de Estado ya que no se definió de manera precisa la orientación de sus actividades, sus responsabilidades y compromisos con la sociedad. Los medios del gobierno fueron presas de intereses políticos y burocráticos y tuvieron que enfrentarse y adaptarse a las reglas impuestas por los medios comerciales (Bohmann, 1989).

Unos de los problemas que enfrentó la propuesta de Echeverría para reformar los sistemas de comunicación, fue que no incorporó la participación ciudadana, aunque se desarrollaron discusiones públicas sobre el tema. Además, no tomó como eje la función educativa y cultural de los medios, por el contrario, el gobierno dictó una serie de acciones para asegurar el control político de los medios desde la Secretaría de Gobernación. Finalmente, en 1975, Echeverría creó la Central de Comunicación S.A. (CECOMSA) que desarrolló investigaciones sobre la prensa y su recepción entre la ciudadanía, pero en 1977 fue cerrada sin difundir los resultados de sus investigaciones (Bohmann, 1989).

En la administración de José López Portillo (1976-1982) se impulsó el debate sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación a través de seminarios promovidos por la UNESCO y por la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP)¹⁷, en los que tuvieron destacadas participaciones instituciones internacionales para la investigación sobre la comunicación establecidas en México, como el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM) y el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET). Por otro lado, en conjunto con las UNESCO el gobierno mexicano apoyó la creación de agencias de noticias nacionales y regionales como la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI)¹⁸ (Bohmann, 1989) y Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN)¹⁹ para contrarrestaran el flujo de información predominante de agencias internacionales como Associated Press (AP) y United Press International (UPI) que en ese momento acaparaban el 90 % del flujo mundial de noticias (Gumucio, 2005).

¹⁷ Fue creada en 1976 con la finalidad de congregar a los periodistas de América Latina y del Caribe: federaciones, uniones, sindicatos, colegios y asociaciones profesionales de periodistas. Tiene su sede en la ciudad de México.

¹⁸ ALASEI fundada en México desde 1984, contaba con agencias similares en África y Asia que producían información con una perspectiva diferente a las grandes agencias de noticias, sobre política, economía, sociedad y cultura (Gumucio, 2005).

¹⁹ Se fundó en 1979 en la ciudad México por un acuerdo interestatal firmado por 13 países de América Latina y el Caribe con la finalidad de crear un sistema alternativo de noticias a nivel regional (Esteva, 1981).

Durante el sexenio de José López Portillo el debate internacional sobre los medios de comunicación vivió uno de los momentos más álgidos en la UNESCO, desde donde también se impulsó la creación de políticas de comunicación en los países miembros, en este contexto el presidente anunció el reordenamiento del derecho a la información en su Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Este trabajo a cargo de Jesús Reyes Heróles consistió en incorporar en 1977 dos aspectos a la Constitución Mexicana: a) establecer el carácter educativo, social y democrático de los medios de comunicación, garantizado por el Estado; y b) ampliar el tiempo de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación para propiciar de manera permanente la educación política. La reglamentación del derecho a la información tuvo que esperar tres años para ser discutida, en 1980 se abrió al debate en la Cámara de Diputados en donde los representantes de los medios de comunicación privados, encabezados por Televisa, nuevamente se opusieron a cualquier cambio argumentando que el derecho a la información atentaba contra la libertad de opinión y favorecía el control de la información por parte del gobierno, además de ser un atentado a la libertad de opinión. (Bohmann, 1989). En contraposición, sugirieron la autorregulación de los medios y una revisión ética y moral de la labor periodística, uniéndose a la postura de empresas transnacionales que se oponían a la propuesta de la UNESCO para buscar un mayor equilibrio de los flujos informativo.

En el mismo año, López Portillo encargó un estudio sobre los medios de comunicación masiva en México a un grupo de investigadores de la Presidencia de la República con la finalidad de desarrollar la Ley General de Comunicación Social. Antes de darla a conocer oficialmente se filtró un resumen en la revista *Proceso*. La poca información que salió a la luz pública fue suficiente para que los concesionarios se opusieran a la nueva Ley. La propuesta de Ley General de Comunicación Social nunca fue dada a conocer por completo, pero lo poco que se publicó en *Proceso* planteaba la idea de crear un sistema nacional para la comunicación social con la participación de todos los sectores de la sociedad que guiara y ordenara lo relativo a la comunicación en México (Bohmann, 1989).

Por su parte, diversos grupos de oposición e intelectuales apoyaban la creación de una ley para garantizar el derecho a la información ya que consideraban propiciaría la libertad de opinión, el acceso de la población a los medios y limitaría la influencia de los intereses comerciales en la definición de contenidos.

En 1981 la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, publicó tres libros de la colección *Aportes de comunicación social* que dan cuenta del debate en torno a la importancia de los medios de comunicación en el desarrollo nacional y la necesidad de construir un proyecto nacional de comunicación social. Dentro de la colección cabe destacar el libro *Políticas y sistemas nacionales de comunicación social* en el que se analiza la posibilidad de crear una política nacional de comunicación en México, participaron: E. Lloyd Sommerlad, entonces, jefe de la División de Investigación y Política de la Comunicación de la UNESCO, con un ensayo sobre la propuesta de este organismo para implementar políticas de comunicación; Gustavo Esteva quien atribuyó la carencia de una política de comunicación en México a la serie de problemas del aparato de comunicación estatal y a las prácticas monopólicas del sistema de información en México; y María Angélica Luna Parra que propuso una metodología para la definición de una política de comunicación y planteó una propuesta de política para el sistema de comunicación social mexicano.

En particular, el trabajo de Gustavo Esteva presenta un diagnóstico de la política implícita de comunicación del gobierno federal, en él destaca tres puntos críticos: a) problemas de coordinación entre las dependencias de gobierno. Cada institución hace esfuerzos autónomos para la difusión y comunicación, carecen de lineamientos y normas centrales para seleccionar y jerarquizar mensajes, leguajes y medios en que difunden; b) ineficacia en los métodos y técnicas para la programación, ejecución y evaluación de las actividades de comunicación para dar a conocer los fundamentos y programas de los órganos de gobierno; y c) problemas de orientación institucional relacionados con la indefinición de objetivos precisos y elaboración inadecuada de mensajes. Así, concluye que las instituciones gubernamentales no cuentan con un orden legal, administrativo y operativo que les permita una coordinación efectiva de comunicación, por lo que los programas de comunicación se desarrollan de manera circunstancial e inconsistente (Esteva, 1981).

Al respecto, Gustavo Esteva recomendaba que la comunicación social del Estado debería desarrollarse a partir de: a) un proceso de reconocimiento, jerarquización y reflexión de las necesidades de comunicación social del país; b) construcción de un sistema de comunicación social, es decir, un conjunto de elementos interdependientes con objetivos, métodos y medios específicos para producir mensajes; c) definición de objetivos con una visión de servicio público; d) participación ciudadana y acceso a la información; y e) evaluación permanente sobre contenidos, selección de medios y recepción de mensajes (Esteva, 1981).

A pesar de que el presidente López Portillo defendió la reglamentación al derecho a la información, no demostró tener claridad ni intención de transformar el sistema de comunicación mexicano. Pasó por alto el desarrollo de una política de comunicación para la democratización de los medios en la que se definiera la función social de la radio y televisión propiedad del Estado. Estos medios asumieron una visión mercantilista en detrimento del interés público, mientras que el gobierno mantuvo estrecha relación con Televisa²⁰.

Como en años anteriores, los dueños de los medios privados de comunicación se organizaron para rechazar las modificaciones jurídicas en torno a la información y la comunicación ya que aseguraban el Estado pretendía controlar los medios. Se creó tal ambiente de contradicción y confusión que el gobierno tuvo que desistir de sus propuestas legislativas, por lo que el derecho a la información, garantizado en el artículo 6º constitucional, se quedó como letra muerta.

Por su parte, los medios privados y en particular Televisa, fueron ganando credibilidad, público y poder político, incluso con apoyo del mismo gobierno que les enviaba información exclusiva, daba trato preferencial a sus reporteros en giras presidenciales y compraba espacios para la difusión de mensajes gubernamentales. En contraste, la televisora estatal perdía credibilidad conforme disminuía la calidad de sus contenidos.

El gobierno de José López Portillo impulsó el desarrollo de la televisión estatal con la creación de diversas instancias públicas para la producción y la difusión de los mensajes del Estado, así como para el control y centralización de los medios del sector público y privado. Se fundaron áreas como la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), dependiente de la Secretaría de Gobernación; la Productora Nacional de Radio y Televisión (PRONARTE) y la Unidad de Televisión Educativa y Cultural (UTECA), de la Secretaría de Educación Pública.

Los sistemas de radio y televisión regionales fueron coordinados desde Televisión de la República Mexicana (TRM), institución estatal que llegó a tener hasta 129 estaciones transmisoras en todo el país con cinco centros de producción televisiva en Aguascalientes,

²⁰ Por ejemplo, en 1980 el Estado y Televisa establecieron un acuerdo para instalar estaciones terrenas con el fin de ampliar la cobertura de la empresa televisiva. En 1982 volvieron a asociarse para poner en órbita el satélite Morelos, sin que los canales 11 y 13 fueran beneficiados en ese momento (Bohmann, 1989).

Guanajuato, Nuevo León, Tlaxcala y San Luis Potosí. En esa época fueron otorgadas estaciones de televisión a los gobiernos de los estados de Veracruz, Yucatán e Hidalgo. Mientras que en el Distrito Federal se autorizó la transmisión del Canal 22 en una banda de Ultra Alta Frecuencia (Ortega, 2004).

Por su parte, entre 1970 y 1982 también la radio no comercial tuvo un gran crecimiento: 1) en instituciones de educación superior, 2) el gobierno federal comenzó a manejar tres estaciones: XEB, XEMP Y XERPM que pertenecían a la empresa privada Organización Radio Fórmula (Ortega, 2004) y 3) desde el Instituto Nacional Indigenista, donde surgió la radio cultura indigenista en México a partir 1979, con la instalación de seis emisoras en zonas indígenas de los estados de Guerrero, Tabasco, Oaxaca, Chihuahua, Michoacán y Yucatán. Cabe señalar que el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas siguió su desarrollo y a la fecha está integrado por 24 radiodifusoras, distribuidas en 15 estados de la República, que transmiten en 31 lenguas indígenas y en español, para una audiencia de 6 millones de indígenas y 16 millones de radioescuchas no indígenas (ORDPI, 2002).

A pesar del crecimiento del sistema de comunicación del Estado, este fue desarticulado, deficiente y corrupto. Al respecto Patricia Ortega enfatiza:

...el periodo de López Portillo ha sido considerado, por investigadores y estudiosos de la comunicación, como el más caótico en el manejo de los medios del sector estatal...

En el caso de la televisión, la inconsistencia administrativa, los abusos de poder y el despilfarro de los recursos públicos en una empresa que estaba más preocupada por complacer a algunos funcionarios del sector gubernamental que en cumplir su responsabilidad social y cultural, fueron hechos que contribuyeron al desgaste de la televisión del Estado (Ortega, 2004: 119).

A pesar de este diagnóstico, es importante señalar que también en el sexenio de José López Portillo, encontramos el intento más claro de un gobierno mexicano por abrir el debate público en torno a la importancia de generar políticas nacionales de comunicación. Tal vez debido a la inercia del trabajo que en el ámbito internacional realizaba la UNESCO en esa época sobre el desarrollo de políticas de comunicación.

Debido a que no se concretó la idea de generar una política nacional de comunicación y ante la expansión de los medios de Estado, en este periodo se dificultó la unificación del trabajo de las entidades responsables, en consecuencia, los medios de Estado funcionaron de manera disgregada ya que no había una idea clara de qué hacer con las estructuras de comunicación electrónica.

La política de comunicación de José López Portillo se caracterizó por su claro apoyo a los medios privados y por la propuesta para reglamentar el derecho a la información. Particularmente en este periodo los medios de comunicación administrados por el Estado fueron utilizados como trampolín o premio de consolación de políticos y funcionarios públicos, en detrimento de la calidad de los contenidos. Los crecientes problemas administrativos, financieros, burocráticos y de corrupción los llevaron a perder credibilidad del público.

Podemos ubicar a este periodo como el más abierto al debate en torno a la creación de una política nacional de comunicación para la regulación de los medios, con base en su función social, lamentablemente, el interés del gobierno estuvo más dirigido al control de los medios que a la creación de una política nacional de comunicación social.

Políticas de comunicación en el contexto del modelo neoliberal (1982-2000)

En el periodo de 1982 a 1988, sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se impulsó la reorganización de los medios de Estado. En 1983 se fundaron el Instituto Mexicano de Cinematografía, el Instituto Mexicano de Televisión y el Instituto Mexicano de la Radio, los tres como órganos desconcentrados de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC).

Por otra lado, en 1983 el presidente Miguel de la Madrid también desarrolló una serie de debates público sobre la situación de los medios de comunicación y sobre las propuestas de reforma al sistema de comunicación social, esta ronda de análisis se desarrolló en diferentes estados de la República, con lo que se descentralizó la discusión, pero tampoco se consiguieron cambios favorables en la comunicación social. Ante la crisis económica de este periodo, la política informativa del gobierno se concentró en pocos medios de circulación nacional. Hecho que también fue utilizado por el gobierno para presionar, sobre todo a la prensa escrita, a partir de una política discrecional de distribución de anuncios y suministro de papel, que provocó la suspensión de algunos diarios (Bohmann, 1989).

Hasta este sexenio, la Secretaría de Gobernación tuvo importantes atribuciones en las políticas de información y comunicación, lo que reflejaba el interés del Estado por controlar a los medios más que por desarrollar una política explícita para establecer la función educativa, social, cultural y democrática de los medios de comunicación.

En 1985 se creó Imevisión con el fin de constituir un sistema de comunicación de mayor calidad que el modelo comercial y contribuir a la descentralización con estaciones regionales. Con esta nueva empresa el Estado comenzó a explorar la comercialización para autofinanciar los medios a su cargo. El trabajo de Imevisión permitió la coordinación de estaciones repetidoras, unidades de producción y redes de televisión del Estado: Canal 13 con 47 repetidoras; Canal 7 con 99 repetidoras; Canal 22 del Distrito Federal; Canal 8 de Monterrey; Canal 2 de Chihuahua y Canal 11 de Ciudad Juárez. Además, a partir de convenios especiales, también se integraron: Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional y Canal 6 de la Universidad de Sonora. Posteriormente, debido a una grave crisis financiera de la empresa, en 1990 perdió los canales 7 y 22 del D. F., 8 de Monterrey y 2 de Chihuahua (Toussaint, 1993), para finalmente desaparecer en 1993 tras la venta total de los medios de Estado. La quiebra de la empresa se debió principalmente a la ausencia de una política de comunicación clara y por los malos manejos económicos.

A finales de la década de los años ochenta la radio y la televisión de Estado crecieron como nunca en la historia de México, surgieron centros de producción y sistemas de radio y televisión en toda la República, sin embargo, a este avance en la cobertura, que llegó a ser mayor que la de los medios comerciales, no lo acompañó un desarrollo en los contenidos (Ortega, 2004).

En la década de los años ochenta diversos gobernadores y presidentes municipales gestionaron permisos de radio y televisión con lo que crecieron los sistemas de radio y televisión regional. Estos sistemas han sido un esfuerzo de descentralización y regionalización importante, en contrapeso de la televisión y la radio nacional. Según las últimas estadísticas de la Secretarías de Comunicaciones y Transportes (2003), citadas por Patricia Ortega, existen 27 sistemas estatales de medios audiovisuales con 145 frecuencias de radio en Amplitud Modulada (AM) y en Frecuencia Modulada (FM), así como 162 estaciones de televisión, incluyendo repetidoras.

El gobierno de Miguel de la Madrid intentó hacer rentable la televisión Estatal, pero la carrera por la comercialización y el raiting, devastó a la televisión oficial que aún sin consolidarse como un medio de servicio social, acabó por perder toda orientación de servicio público al involucrarse en la competencia contra la iniciativa privada, que la llevó a mimetizar sus contenidos con los de Televisa. A pesar de ello, muchos de estos medios fueron espacios importantes para la difusión de las culturas regionales (Ortega, 2004).

También desde la década de los años ochenta se comenzó a impulsar la participación de la ciudadanía en el control y evaluación de las funciones de los medios, con la creación de consejos ciudadanos, por ejemplo: 1) el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (coordinadas entonces por el Instituto Nacional Indigenista), impulsó la creación de Consejos Consultivos integrados por representantes de las comunidades indígenas; 2) el Canal 22 constituyó un Consejo de Planeación y Políticas de Desarrollo, pero nunca pudo realizar las tareas para las que fue creado; 3) el Canal del Congreso que desde el año 2000 y hasta la fecha no ha podido instaurar su consejo por oposición de personajes políticos a los que les incomoda abrirse al escrutinio de la sociedad; 4) Canal 11 que no cuenta con un Consejo ciudadano como tal, pero que aplica otras estrategias para incorporar la participación ciudadana en su programación; y finalmente 5) el caso de los 27 sistemas regionales de medios en donde sólo cinco cuentan con un consejo consultivo integrado por funcionarios y ciudadanos en los estados de Quintana Roo, Jalisco, San Luis Potosí, Oaxaca y Guanajuato (Ortega, 2004). El impulso de la participación a través de Consejos ciudadanos, ha sido la estrategia más recurrente, que no la única, para promover la participación social, pero no se ha consolidado en los medios de Estado.

Luego de un largo periodo de crisis económica, México como el resto de los países capitalistas comenzó a hacer los ajustes necesarios a sus políticas económicas para adoptar el modelo neoliberal: impulsar el libre mercado, las privatizaciones y la inversión extranjera, como las principales medidas impuestas por los países del primer mundo y los organismos financieros internacionales. El papel del Estado se transformó, abrió paso a la libre competencia que exige el mundo globalizado.

En el periodo de 1988 a 1994, el presidente Carlos Salinas de Gortari afirmaba que "...el Estado paternalista había llegado a su fin y explicaba que no había otra opción pues 'el Estado, aunque quisiese permanecer proveedor, paternalista, absorbente, lo haría cada vez más

ineficientemente y se debilitaría. El panorama internacional nos está mostrando día a día que el Estado avasallador está en retirada. Una retirada, por cierto promovida por quien se supone era su beneficiaria: la sociedad misma” (Ortega, 2004: 134).

La política del gobierno salinista estaba basada en la idea de que para modernizar al país era necesario transformar las estructuras económicas y el papel del Estado. Lo que terminó con la privatización de muchas empresas de propiedad estatal que no eran prioritarias para el Estado, entre ellas, los medios de comunicación.

En 1990 comenzó el proceso de privatización de la televisión del Estado pero fue hasta 1993 cuando finalmente se puso a la venta en paquete las redes nacionales: Canal 7 y Canal 13, Impulsora de Televisión de Chihuahua, el periódico *El Nacional*, Estudios América y Compañía Operadora de Teatros.

En la subasta de los medios públicos participaron tres grupos, pero el ganador fue Radio Televisora del Centro, integrado por miembros de la familia Salinas Price del grupo Elektra, especializado en la venta de muebles y aparatos domésticos, así como en telefonía móvil.

El pago fue de 645 millones de dólares, aunque el periódico *El Nacional* quedó fuera del paquete porque el precio ofrecido no fue satisfactorio. La venta generó una serie de críticas contra el gobierno porque antepuso el interés económico y político sobre la elección de un concesionario que garantizara una propuesta alternativa de televisión. El grupo Salinas, tenía limitada experiencia en medios, presentó un proyecto de televisión similar al de Televisa y, a pesar de ello, ganó en un proceso poco transparente.

El gobierno salinista aseguraba que la sociedad sería la principal beneficiada con la privatización de los medios estatales ya que se impulsaría la democratización de la comunicación en México, lo que propiciaría mayor participación social y diversificación de contenidos. Objetivos que hasta la fecha no se han cumplido y que dejaron a la sociedad mexicana sin la posibilidad de contar con canales de comunicación masiva para la participación y atención social.

En la década de los años noventa, la política de comunicación del presidente Carlos Salinas de Gortari dejó el desarrollo de la televisión en manos del libre mercado. La televisión redujo su calidad de contenidos, además los programas del duopolio Televisa y T.V. Azteca se mimetizaron en formatos, temáticas y horarios (Gómez, 2004).

Los canales 11 y 22 no fueron vendidos, ya que el Estado pretendía conservar un vínculo con la sociedad, a través de ellos, y reafirmar los valores de la cultura nacional. A pesar de que el Canal 11 había alcanzado un papel decoroso frente a los medios comerciales y se destacaba de entre los medios de Estado, su alcance limitado y sus deficiencias técnicas y financieras le hicieron imposible asumir el papel de la televisión nacional de Estado, menos aún el Canal 22 que desde su creación había trabajado de manera marginal.

Durante la última década del siglo XX, el Canal 11 produjo una programación exitosa que se colocó en el gusto del público por su calidad de contenidos, su perfil cultural y su creatividad. El canal 11 ha sido reconocido en diversas ocasiones en el ámbito internacional, principalmente por su barra infantil. Paulatinamente, éste ha sido el único canal de Estado que se ha consolidado como una alternativa real ante la televisión comercial.

En los últimos años del sexenio salinista se elaboró un proyecto para el Canal 22 con la participación de un Consejo integrado por representantes de la sociedad civil. Se definieron lineamientos para el desarrollo de un canal cultural, sustentado en la idea de transmitir contenidos con una concepción amplia de cultura universal, trabajar con una estructura flexible y una composición plural, por lo que se creó un Consejo de Planeación y Políticas de Desarrollo, cuyos miembros deberían asegurar la pluralidad, así como la suficiencia académica y cultural. Sin embargo, en el año 2000 José María Pérez Gay, director del Canal 22, disolvió el Consejo que en ocho años sólo fue convocado en tres ocasiones, a pesar de la importancia de su participación ya que era el encargado de evaluar la programación y el enlace entre el Canal y la sociedad (Ortega, 2004).

A partir del gobierno salinista la política en torno al financiamiento de los medios públicos se inclinó por un modelo mixto de financiamiento. Hasta ese periodo los medios de Estado se apegaban al artículo 37 de la Ley Federal de Radio y Televisión que les prohibía la transmisión de comerciales. Sin embargo, Carlos Salinas de Gortari autorizó al canal 11, un canal permisionado, buscar patrocinios²¹ como una forma alterna de financiamiento (García Calderón, 1993; Ortega, 2004). Así, a través del Fideicomiso Fondo de Apoyo a Canal 11, creado en 1991, comenzó obtener recursos a través de diversos patrocinadores de la iniciativa privada (Toussaint, 1993).

²¹ Consiste en mencionar el nombre de la empresa o institución que aporta recursos para la producción de determinado programa (Ortega 2004).

Entre 1994 y el año 2000, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, no propició cambios importantes en el ámbito de la comunicación: la iniciativa privada siguió consolidando su posición hegemónica, mientras los reductos de la radio y televisión de Estado seguían luchando contra la ausencia de una política explícita, inestabilidad financiera, irregularidades legislativas y presiones políticas.

En este contexto, la mayoría de los sistemas de medios regionales se integraron a la Red Nacional de Televisoras y Radiodifusoras Educativas y Culturales, creada en 1994 con la finalidad de unir esfuerzos, intercambiar apoyos y exigir de manera colectiva a los diferentes niveles de gobierno mejores condiciones jurídicas, políticas y económicas.

El presidente Ernesto Zedillo se pronunció por la autorregulación de los medios a través de códigos de ética y normas internas, como se habían desarrollado en algunos países europeos desde mediados del siglo XX.

En el año 2000 surgió el Canal del Congreso por iniciativa de Poder Legislativo y no del gobierno, que durante ese sexenio se mantuvo reacio a cualquier cambio en el ámbito de los medios de comunicación. El objetivo del Canal del Congreso era transmitir las actividades legislativas y parlamentarias de las Cámaras de Diputados y Senadores. Desde su creación fue concebido como un medio público que no se limitaría a informar sino que propiciaría la discusión y el análisis de los acontecimientos políticos (Gómez, 2004).

Durante esta última etapa de las políticas de comunicación en México, observamos la misma tendencia que en el ámbito internacional ha marcado el desarrollo de los medios comerciales: desregulación, liberalización y formación de conglomerados.

Políticas de comunicación del presidente Vicente Fox (2000-2006)

Entre los años 2000 y 2006, el gobierno del presidente Vicente Fox difundió un documento titulado “Políticas de comunicación del nuevo gobierno” que de acuerdo con información de la Revista Etcétera, la versión completa de este documento fue enviada a pocos periodistas y no tuvo mucha difusión, además de que el gobierno no lo publicó íntegro en ningún sitio. Consta de cuatro hojas y se fundamenta en tres principios: derecho de la sociedad a la información, derecho social a la libre expresión y derecho ciudadano a participar

en las decisiones públicas. Así, resulta evidente que la política de comunicación del primer gobierno panista, dio continuidad a la línea marcada por las administraciones priístas sobre los medios de comunicación (Gómez, 2004).

Sobre el tema, Marco Levario Turcott, director de la Revista Etcétera ha publicado diversos artículos en los que señala la importancia de clarificar las políticas de comunicación para establecer los compromisos entre el gobierno y los medios de comunicación. Así como las demandas sociales al respecto, emanadas de diversos grupos ciudadanos y de medios comunitarios, educativos y culturales.

Actualmente el Estado cuenta con un conjunto de medios electrónicos de servicio público con los que puede vincularse con la sociedad. Entre los más importantes se encuentran el Instituto Mexicano de la Radio, IMER, integrado por 20 emisoras; alrededor 30 emisoras universitarias o de instituciones educativas, entre ellas se encuentran Radio Universidad de la UNAM, Radio Educación de la Secretarías de Educación Pública, Radio Universidad de Guadalajara, Radio de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Radio Universidad Autónoma de Baja California, Radio Universidad Autónoma de Campeche, el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI) con 24 emisoras a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), etc. Sin embargo, toda la estructura de medios de comunicación coordinada por el Estado, no es suficiente para decir que en México se ha desarrollado un modelo público de comunicación, ya que de acuerdo con Patricia Ortega:

A muchos de esos medios, o a todos, con frecuencia se les considera ‘públicos’ por el hecho de estar supeditados a financiamiento público y porque son medios sin fines de lucro. Sin embargo, en nuestro país, la ausencia de políticas públicas en materia de comunicación social que orienten el quehacer de esos medios propiedad del Estado y que definan su responsabilidad y compromisos sociales por encima de intereses políticos, así como la falta de apoyo económico, jurídico y administrativo, impiden que los podamos reconocer como auténticos medios públicos (Ortega, 2004: 132).

El duopolio mediático de Televisa-T.V. Azteca ha consolidado su poder sobre el Estado y la sociedad, una muestra clara de ello fue cómo en el contexto de las elecciones del 2006, ambas empresas aprovecharon su influencia para presionar el mismo año la aprobación de la Ley Federal de Radio y Televisión, mejor conocida como Ley Televisa porque su contenido

retoma la postura que esa empresa proponía sobre la convergencia tecnológica y la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones a través de frecuencias radiofónicas, pero sobre todo, porque la ley tiende a proteger la posición privilegiada de ambas empresas al dificultar el acceso de nuevos operadores de televisión al mercado mexicano (Gómez, 2006).

Previo a esta decisión que benefició ampliamente a las grandes empresas de medios y perjudicó el desarrollo del interés público de los medios, en octubre de 2002, también se modificó el Reglamento de la Radio y la Televisión de 1973, para cambiar el régimen fiscal de los concesionarios de radio y televisión. “...Vicente Fox anunció la supresión del pago de impuesto de los concesionarios de radio y televisión que consistía en la cesión del 12,5% de sus tiempos de transmisión al Estado. Con la medida anunciada, las 3,5 horas diarias fiscales quedarían en 18 minutos al día para las televisoras y 35 minutos para las radiodifusoras, es decir, el 4,5%” (Nivón, 2004a: 4).

A decir del investigador mexicano Rodrigo Gómez, la política de comunicación de Vicente Fox ha dado continuidad a las políticas de los ex presidentes priístas Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, caracterizadas por tres rasgos: privatización y desregulación de los medios, así como disminución de la intervención del Estado en la industria audiovisual (Gómez, 2004).

Luego de esta revisión sobre las políticas de comunicación en México podemos concluir que no contamos con políticas nacionales de comunicación explícitas que definan con claridad la función, responsabilidad y compromiso de los medios de comunicación con la sociedad mexicana. La ambigüedad de las políticas de comunicación ha beneficiado a las empresas privadas que definen las políticas a partir de sus intereses y de las reglas que impone el libre mercado en un mundo globalizado en detrimento del desarrollo de medios de comunicación de servicio público, como una alternativa cultural, informativa, educativa, de participación y entretenimiento.

La ausencia de políticas explícitas de comunicación ha propiciado el desarrollo de medios de gobierno, más que de medios públicos. Es el interés y necesidades particulares de los gobiernos, lo que ha marcado el rumbo de los medios de comunicación en México, convirtiéndolos en una copia burda de los medios comerciales, pero con baja penetración social.

El poder político y económico alcanzado por los medios comerciales, así como su nivel de penetración en la sociedad, por un lado, y la escasa voluntad de los gobiernos priístas y del primer gobierno panista, de este sexenio, por otro, han sido los factores determinantes para bloquear la generación de condiciones jurídicas y políticas adecuadas para la definición de políticas públicas de comunicación que impulsen el desarrollo de medios orientados por una conciencia de servicio público, abierta a la participación, al libre acceso de los diferentes sectores sociales y cuyos contenidos representen los intereses de todos los sectores sociales.

Instituciones que aplican políticas de comunicación en México

A continuación señalaré las instancias que se ocupan de aplicar, y dado el caso, generar las políticas de comunicación en México. La presente es sólo una breve descripción de sus principales características:

1. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT ²².

Es responsable del desarrollo y modernización de la red de telecomunicaciones en el país. Así como de la conducción de la política pública en esta materia y del fortalecimiento de la conectividad a través de carreteras, modos de transporte y servicios de comunicaciones.

Distribuye sus actividades en tres subsectores: comunicaciones, transportes e infraestructura, para proporcionar a los usuarios mayores opciones y diversidad de servicios, impulsar la innovación tecnológica, expandir la telefonía básica y la radiocomunicación, comunicación vía satélite y televisión restringida, mediante la transición a tecnologías digitales de radio y televisión.

Entre sus principales proyectos se encuentran: 1) la creación del Fondo de Cobertura Vial para incrementar la cobertura, penetración y diversidad de servicios de telecomunicaciones entre población de escasos recursos del medio rural y urbano; 2) el Programa de Cobertura Social de Telecomunicaciones para introducir el servicio de telefonía básica local; y 3) el Sistema Nacional e-México, impulsado por el gobierno de Vicente Fox para promover la adopción de tecnología digital como señala el objetivo rector del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

En el sexenio foxista, la SCT también puso énfasis en la creación, modernización y ampliación de la infraestructura de los cuatro tipos de transporte: autotransporte, ferroviario, aéreo y marítimo, modernizando la red carretera federal, alimentadora y rural, para proporcionar mayor seguridad en el transporte de personas y bienes, con costos accesibles y en armonía con la preservación del medio ambiente y la riqueza arqueológica.

2. Comisión Federal de Telecomunicaciones, COFETEL.²³

Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, cuyo objetivo es regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones²⁴. Su política institucional está basada en la idea de que todos los mexicanos accedan a servicios integrales de telecomunicaciones, así como propiciar el desarrollo de mayor infraestructura y la introducción de nuevas tecnologías, en un ambiente competitivo que garantice el beneficio social

La postura de COFETEL con respecto a las políticas de comunicación es que los gobiernos deben lograr “...una combinación entre las políticas públicas –diseñadas con un enfoque social– y la regulación –enfocada a lograr la eficiencia de los mercados–.”²⁵ Puesto que la coordinación entre la política social y la regulación permitirá ampliar la cobertura de las telecomunicaciones.

Busca plantear estrategias para que la regulación sea una herramienta para cumplir objetivos sociales, sin sacrificar la promoción de la competencia, el fomento de nuevos modelos de negocio, ni la aparición de servicios innovadores y convergentes con precios razonables.

La tasa de crecimiento de telecomunicaciones de 2004, reportada por el Índice de Producción del Sector Telecomunicaciones (ITEL), muestra que el sector recuperó su crecimiento al compararse con la cifra de 2001. Al finalizar 2004 el sector creció a una tasa anual de 22.6%.

²² Información obtenida en la página www.sct.gob.mx

²³ Información obtenida en la página www.cft.gob.mx

²⁴ Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos

²⁵ Información obtenida en la página www.cft.gob.mx

En los últimos tres años la COFETEL se ha transformado para cumplir los objetivos nacionales establecidos en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, que son:

- Impulsar la cobertura y la penetración de las comunicaciones disminuyendo su desigual distribución geográfica y social. Es decir, integrar a las comunidades marginadas a fin de facilitarles el acceso a servicios de educación, salud, comercio, gobierno, cultura y entretenimiento.

- Mejorar la calidad de los servicios de comunicaciones con el propósito de promover la eficiencia y la productividad en beneficio de los usuarios.

- Propiciar la libre competencia entre los distintos operadores, a fin de que los servicios de comunicaciones se ofrezcan a menores precios.

- Promover la innovación tecnológica para incrementar la diversidad de los servicios de comunicaciones, aprovechando la convergencia de las telecomunicaciones con la informática.

De acuerdo con la COFETEL durante los últimos años sus decisiones regulatorias se han enriquecido con las experiencias de otros órganos reguladores y con las recomendaciones de organismos internacionales especializados.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la COFETEL participó en la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) dependiente de la Secretaría de la Función Pública, la cual se instaló formalmente el 30 de enero de 2001. A partir de esta Comisión se puso en marcha el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (PNTCC).

3. Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, RTC²⁶.

Es el órgano gubernamental encargado de la regulación en materia de radiodifusión, televisión y cinematografía. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, mejor conocida como RTC, fue creada en 1977. Es la unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación encargada de ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren a esta Secretaría en materia de radio, televisión, cinematografía y demás medios electrónicos de comunicación.

²⁶ Información obtenida en la página www.rtc.gob.mx

Entre sus actividades se encuentran: la supervisión de contenidos de radio, televisión y cinematografía, para su clasificación, transmisión, comercialización, distribución y exhibición. También es la encargada de coordinar y supervisar la transmisión, enlace y distribución de los programas oficiales, radiofónicos y televisivos solicitados por la Presidencia de la República o la Secretaría de Gobernación, como el Himno Nacional y el programa “La Hora Nacional”, entre otros.

Desde su creación hasta la fecha ha tenido cuatro modificaciones a su Reglamento Interior, en consecuencia se ha modificando su estructura y operación. La última modificación corresponde al año 2002.

En 1985 se incluyó entre sus atribuciones el emitir opinión previa al trámite que debe dar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a las solicitudes de concesión o permiso para operar estaciones de radio y televisión, así como para su renovación, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además se le facultó para autorizar el contenido de las señales distribuidas por sistemas de televisión por cable, vía satelital o de emisiones distribuidas a través de cualquier medio físico.

En 1989 se le confirieron atribuciones vinculadas al uso del tiempo que corresponde al Estado en las estaciones de radio y televisión; encadenamiento de las estaciones de radio y televisión; cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de radio, televisión y cinematografía; autorización para la transmisión de programas en idiomas diferentes al español; transmisión pública de material grabado o filmado para cualquier tipo de programas de radio o televisión; así como para la distribución, comercialización y exhibición pública de películas producidas en el país o en el extranjero; y la clasificación de los materiales de radio, televisión y cinematografía de conformidad con las normas aplicables en la materia.

Dentro de sus funciones se encuentra la aplicación, en su ámbito de competencia, de la política de comunicación social del Gobierno Federal.

4. Telecomunicaciones de México, TELCOM.²⁷

Telecomunicaciones de México, TELECOMM, es un organismo descentralizado del gobierno mexicano que desde 1989 agrupa a la antigua Dirección General de Telecomunicaciones y a la Dirección General de Telégrafos Nacionales. Por ello, opera los

sistemas de telegramas y giros, así como a un gran número de redes como las oficinas telegráficas y agencias COTEL, la Telegrafía Satelital (TELSAT), FAX público, SIGITEL, TELEPAC (TELDAT), TELEX, EDUSAT, RURALSAT, brindando servicios como el de telegramas nacionales e internacionales, giros nacionales, giros internacionales, transferencias "Dinero en Minutos", fax público y privado, cobranza de servicios Telmex y de la Comisión Federal de Electricidad, pago de nómina CONAGUA, SEMARNAP, SEP; así como la entrega de apoyos económicos como PROGRESA o los Créditos a la Palabra, en zonas rurales (el 42% de ellas), donde no hay sucursales bancarias.

Entre sus objetivos se encuentran:

- Proporcionar los servicios públicos de telégrafos, giros telegráficos, telex, telefax, servicios de redes de datos, correo electrónico e Internet.
- Instalar, conservar, desarrollar y explotar una red de estaciones terrenas y un sistema de radiocomunicación satelital para prestar servicios públicos de conducción de señales por satélite y arrendar circuitos dedicados para redes privadas por satélite.
- Establecer la interconexión de sistemas de telecomunicaciones a su cargo con otros de entidades o empresas nacionales o extranjeras, atendiendo las bases que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Participar en los organismos y foros internacionales sobre telecomunicaciones.
- Incorporar los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones.

5. Satélites Mexicanos, S. A. de C. V., SATMEX.²⁸

En 1989 se creó Telecomm (Telecomunicaciones de México), un organismo descentralizado que se convirtió en el operador del Sistema Satelital Morelos y que ofrece servicios a toda la República Mexicana, al sur de Estados Unidos y Latinoamérica. Pero en 1997 fue privatizada la Sección de Servicios Fijos Satelitales de Telecomm. Con esta sección se constituyó la empresa Satélites Mexicanos, S.A. de C. V., Satmex. El grupo ganador fue la alianza entre Principia y Loral Space & Communications, que adquirieron el 75% de Satmex, mientras que el gobierno retuvo una participación de 25%, sin derecho a voto.

²⁷ Información obtenida en la página www.telecomm.net.mx

²⁸ Información obtenida en la página www.satmex.com.mx

Satmex es la empresa mexicana que define lo relativo a servicios satelitales para radiodifusión y telecomunicaciones con presencia en 39 países de América. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo de las áreas rurales con servicios de educación a distancia y telefonía rural; y proporcionar conectividad de alta velocidad a proveedores de servicios de Internet.

Actualmente es la empresa líder de comunicaciones satelitales en Latinoamérica que opera los satélites mexicanos Solidaridad II, Satmex 5, Satmex 6 y Morelos II (en órbita inclinada). Su flota satelital ofrece cobertura regional y continental y abarca desde Canadá hasta Argentina.

6. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA.²⁹

Fue creado en diciembre de 1988 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública para la promoción y difusión de la cultura y las artes en México (CONACULTA, 1994).

El CONACULTA es la institución responsable de generar las políticas culturales del país. Las instituciones que lo conforman son: Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, Centro Nacional de las Artes, Dirección General de Publicaciones, Dirección General de Bibliotecas Públicas, Biblioteca de México, Programa Cultural Tierra Adentro, Educal, Instituto Mexicano de Cinematografía, Cineteca Nacional, Estudios Churubusco Azteca, Canal 22, Radio Educación, Coordinación Nacional de Medios Audiovisuales, Centro de Capacitación Cinematográfica, Coordinación Nacional de Desarrollo Cultura Infantil, Sistema Nacional de Fomento Musical, Coordinación de Asuntos Internos, Festival Internacional Cervantino, Centro de la Imagen y Centro Cultural Helénico (CONACULTA, 1994: 15-16).

En el tercer capítulo se abordará con mayor detalle los objetivos, función y estructura del CONACULTA.

7. Instituto Mexicano de la Radio, IMER.³⁰

Fue creado en 1983 como un organismo descentralizado para operar las diversas entidades estatales relacionadas con la radiodifusión, de acuerdo con las normas definidas por la

²⁹ Información obtenida en www.cnca.gob.mx

³⁰ Información obtenida en www.imer.gob.mx

Secretaría de Gobernación por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía. Entre sus funciones se encuentra estimular la integración nacional y la descentralización cultural, celebrar convenios de coproducción con organismos nacionales e internacionales y realizar estudios y organizar un sistema de capacitación radiofónica, entre otros.

El Instituto Mexicano de la Radio está sectorizado a la Secretaría de Educación Pública. Y como instancia pública no persigue fines de lucro y opera bajo concesión o permiso, al amparo de la Ley Federal de Radio y Televisión. El IMER está integrado por diecisiete emisoras: siete en el Valle de México y diez en diferentes estados de la República.

8. Instituto Mexicano de Cinematografía, IMCINE.³¹

Fue creado en 1983 como un organismo del gobierno dependiente del CONACULTA. Su responsabilidad es la promoción y coordinación de la producción cinematográfica del sector público para garantizar la continuidad y la superación artística del cine mexicano.

Apoya financieramente la producción de cortos y largometrajes, principalmente óperas primas, documentales, experimentales y aquellos que por su relevancia cultural justifiquen plenamente su realización fuera de esquemas de producción comercial. Esto incluye apoyar su distribución y exhibición en festivales.

9. Comisión Nacional de Filmaciones México, CONAFILM³².

En 1995 se creó la Comisión Nacional de Filmaciones un organismo de enlace entre productores locales y extranjeros dedicado a promover a nuestro país como un lugar favorable para la producción de cortos, medios y largometrajes, telenovelas, series de TV, videoclips y campañas de publicidad.

El objetivo de CONAFILM es generar empleo y derrame económico en México a través de la producción filmica. Entre 2002 y 2003 contribuyó a crear comisiones fílmicas en 23 estados del país y una red de oficinas de apoyo en los restantes. Ahora cada estado sabe qué ofrecer para promover escenarios y personal para productoras nacionales e internacionales.

³¹ Información obtenida en www.golemproducciones.com

³² Información obtenida en las páginas www.conafilm.org.mx y en www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias

10. Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, ILCE³³.

La idea de crear el Instituto tuvo su origen en la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en Montevideo, Uruguay en 1954. En 1956 el gobierno de México acordó el establecimiento del ILCE en la ciudad de México, como un organismo internacional sin fines de lucro integrado por trece países Latinoamericanos: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, con sede en nuestro país.

El ILCE fue creado para mejorar la educación a través del uso de medios y recursos audiovisuales e incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, a través de 1) potenciar las tecnologías de información y comunicación; 2) promover la investigación, 3) desarrollar contenidos en diferentes medios, 4) producir materiales para la educación y formación, 5) innovar modelos educativos y 6) fomentar el uso de plataformas y espacios virtuales de aprendizaje.

A largo de casi 50 años, el ILCE ha trabajado en el desarrollo y difusión de la investigación y aplicación de las TIC para la educación y formación a distancia, producción de materiales educativos y la capacitación de recursos humanos. Además ha desarrollado modelos educativos de vanguardia que fomentan el uso de plataformas y espacios virtuales de aprendizaje vía satelital, videoconferencia, e-learning y multimedia.

El trabajo entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el ILCE, en el uso de tecnologías de información y comunicación, ha arrojado proyectos como: Edusat, Red Escolar, Videoteca Nacional Educativa y Secundaria Siglo 21 que contribuyen al mejoramiento del nivel educativo en zonas marginadas.

De entre los proyectos creados por el ILCE vale la pena describir los siguientes:

a) Red Escolar: es una estrategia para potencia el uso de las tecnologías e Internet, a través de infraestructura de informática educativa y de contenidos para alumnos, maestros y directivos. En el portal de Red Escolar, mediante proyectos colaborativos, actividades permanentes y cursos en línea, se promueve la incorporación a la educación básica del uso del video, CD-Roms educativos, televisión e Internet, para que las escuelas cuenten con recursos de información, contenidos de soporte a la currícula y se establezcan vínculos de comunicación. Se ofrece información actualizada sobre programas académicos y nuevas formas de abordarlos

³³ Información obtenida en la página www.ilce.edu.mx

con base en los planes de estudio vigentes para profesores, alumnos, directivos y padres de familia. Además de proporcionar una plataforma de comunicación en Internet para el uso de correo electrónico y foros de discusión.

También cuenta con el Sistema de Enciclomedia con materiales educativos en multimedia que abren la posibilidad de crear comunidades virtuales para enriquecer el trabajo con los libros de texto gratuitos. De acuerdo con cifras del ILCE, Red Escolar tiene más de 417,000 visitas diarias, lo que involucra alrededor de 180,000 alumnos y 8,000 maestros aproximadamente. Actualmente hay más de 15,000 planteles educativos conectados a la Red Escolar, con más de 185,000 computadoras.

En el portal SEPiensa integran contenidos de instancias públicas, privadas, sociales y de los proveedores de materiales educativos para la educación básica. Más de 350,000 visitas han generado 50,000 cuentas de correo electrónico y han permitido transmitir cinco millones de páginas a Latinoamérica.

La Biblioteca Digital de Red Escolar es un sistema que apoya principalmente la educación básica, mediante la producción de publicaciones digitales para Web y CD-Rom integradas en servicios estandarizados de consulta en Internet, a través de bases de datos y del administrador de bibliotecas digitales Phronesis. El acervo actual es de 536 títulos, coeditados con algunas de las principales instituciones y casas editoriales del país.

b) Red Edusat: es la Red Satelital de Televisión Educativa (Edusat), un sistema digitalizado de señal restringida, que cuenta con más de 35,000 equipos receptores en el Sistema Educativo Mexicano y aproximadamente con 1,000 equipos distribuidos en otros países del continente. Transmite doce canales y está en posibilidad de generar cuatro más. Su transmisión tiene alcance continental desde Canadá hasta Argentina, incluyendo el Caribe, con excepción de algunas zonas del oriente de Brasil.

Transmite más de 30,000 horas anuales de programación. Una de las señales se transmite por señal abierta en Canal 22 en horario matutino. Además, Edusat reproduce las señales Discovery Kids, History Channel y Canal C1@se. También transmite la señal de Radio UNAM, de las radios del IMER y de Radio Educación.

A través de Edusat se transmite la Telesecundaria mexicana, el programa de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), la Secundaria a Distancia para Adultos (SEA), así como programas de capacitación para funcionarios públicos y apoyo a la educación formal y no formal, además de programas culturales de interés general.

c) SEC 21: el proyecto llamado Secundarias para el Siglo XXI es un modelo educativo que concentra el uso integral e intensivo de las tecnologías de información y comunicación para mejorar la calidad de la educación secundaria. Este proyecto permite que las secundarias tengan acceso a software de uso generalizado, materiales en formato digital, sensores y simuladores que permitan a los alumnos, además del acceso a Internet y a Red Escolar, estar a la vanguardia en el uso de tecnologías.

d) VNE: la Videoteca Nacional Educativa es un organismo descentralizado que ofrece servicios de acopio, preservación, sistematización y distribución de objetos educativos digitales, a través de la concertación con diversas instituciones para la organización, capacitación y consolidación de estándares de documentación audiovisual.

Mediante la creación de una red de videotecas nacionales, la VNE se constituye como un recurso estratégico de preservación audiovisual a través de la digitalización e implementación de una infraestructura tecnológica escalable. También es un centro de referencia para la capacitación, normalización y certificación de procesos de documentación audiovisual, cuyos objetivos están destinados al apoyo de la labor educativa.

Tiene una capacidad de almacenamiento de 30,000 horas de video digital, catalogado, calificado y clasificado mediante herramientas metodológicas como el Macrotesauro Mexicano para Contenidos Educativos y el Mapa de Contenidos del Sistema Educativo Nacional, que posibilita la consulta y recuperación eficiente de la información.

El acervo permite a las instituciones contar con apoyos audiovisuales que soporten sus programas presenciales y a distancia, enriqueciendo el proceso de aprendizaje, facilitando la retención y mejorando la calidad en la educación y capacitación que se imparte.

e) CEDAL: es un centro de acceso a información específica, de actualidad y sistematizada, que apoya las actividades académicas, la producción de audiovisuales y proyectos de investigación. Cuentan con una base de datos de consulta libre en línea con 3,982 resúmenes analíticos de artículos, revistas, libros y documentos sobre: tecnología educativa, comunicación educativa y educación a distancia.

f) SEA: el programa Secundaria a Distancia para Adultos fue creado para que una parte importante de la población adulta de México continúe con su preparación educativa. Está enfocado a los jóvenes y adultos que no cursaron o dejaron incompleta la educación secundaria y que no pueden acudir a una escuela regular. El plan de estudios de SEA busca ser formativo, pertinente y flexible. Inaugurado en marzo del año 2000, actualmente SEA cuenta con 170 sedes de atención en México y tres en Estados Unidos, ubicadas en Illinois, Missouri y Michigan.

g) SEPA Inglés: es un programa de educación a distancia, cuyo modelo educativo incluye, además de programas televisivos y materiales didácticos, asesoría presencial especializada que permite al educando avanzar en su ritmo de aprendizaje y de sus capacidades personales. SEPA Inglés es un modelo educativo abierto dirigido a adultos que hayan concluido la secundaria y que no pueden asistir regularmente a clases. SEPA Inglés opera actualmente en 30 entidades federativas a través de 245 sedes de asesoría, con un promedio de 12,000 usuarios por semestre. El programa consta de 4 niveles: Inicial, Básico, General I y General II.

Legislación mexicana en materia de comunicación.

El trabajo de todas estas instancias está basado en un conjunto de leyes, convenios, tratados internacionales, reglamentos, normas, manuales, decretos, acuerdos y reglamentos que conforman el sustento jurídico de las políticas de comunicación en México. A continuación menciono los que están relacionados con la comunicación social:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículo 6° y 7° garantiza la libertad de expresión, derecho a la información, libertad de escribir, libertad de publicar, acceso a los medios de comunicación y derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas. Así como el artículo 28, que a partir de las reformas de marzo de 1995 abrió la posibilidad de otorgar concesiones o permisos de vías de comunicación que antes eran para uso irrestricto del Estado (Casas Pérez, 1995).
- Derechos fundamentales de la comunicación en los tratados internacionales suscritos por México.

- Ley federal de radio y televisión.
- Ley federal de telecomunicaciones.
- Ley federal del derecho de autor.
- Ley de imprenta.
- Reglamentos y trámites para publicaciones impresas (ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor y la Secretaría de Gobernación).
- Ley federal de cinematografía.
- Leyes, reglamentos, normas y trámites sobre publicidad .
- Reglamentos sobre audio y televisión restringidos.
- Leyes sobre la administración pública y la comunicación social.
- Ley de acceso a la información pública y transparencia gubernamental.
- Leyes sobre el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión (COFIPE).
- Normas y principios que sustentan las acciones de comunicación de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados.
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.
- Decreto de Creación del Instituto Mexicano de la Radio.
- Decreto de Creación del Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo mediante el cual se expiden los criterios para la clasificación de películas cinematográficas.
- Acuerdo número 169, relativo a la expedición de certificados de aptitudes de locutores, de cronistas y de comentaristas.
- Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía.
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad.

Capítulo III. Evolución histórica de las políticas culturales en México

Este capítulo comienza con la descripción cronológica de los principales rasgos que han caracterizado las políticas culturales en México. Da inicio en la guerra de Independencia de España ya que es en ese momento en el que comienzan a definirse las políticas nacionales y concluye con el análisis de las propuestas en el ámbito cultural de Vicente Fox, primer gobierno panista de México.

Ante la amplia historia de nuestras políticas culturales y por los objetivos de esta investigación, la descripción no pretende ser exhaustiva, es tan sólo la referencia histórica de cómo y con qué elementos se han desarrollado las políticas culturales en México con la finalidad de entender el tipo de política con el que contamos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* del gobierno foxista.

En la última parte de este capítulo se abordan las políticas que sobre las culturas populares han guiado las acciones del Estado, en particular, la creación y desarrollo de la Dirección General de Culturas Populares a partir de 1978.

El capítulo concluye con una reflexión sobre la importancia del desarrollo y difusión de las culturas populares en México y la incorporación del concepto de interculturalidad a las políticas culturales.

Políticas culturales del siglo XIX

Luego de la guerra de independencia de España era necesario definir una identidad nacional, por lo que en este periodo comenzaron a construirse las bases del Estado nación. Las primeras políticas culturales estaban constituidas por acciones aisladas: en 1808 se creó la Junta de Antigüedades para resguardar los hallazgos arqueológicos; en 1822 se creó el Conservatorio y Gabinete de Historia Natural; la Constitución de 1824, en su artículo 50 protegía los derechos de autor; durante el gobierno de Guadalupe Victoria (1824-1829) se fundó el Museo Nacional Mexicano (1825), con la finalidad de resguardar las antigüedades de México y una ley para prohibir la extracción de piezas antiguas del país con lo que se inició una larga tradición patrimonialista que perdura hasta nuestros días, también esta ley protegía

zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; en 1844 se fundó el Teatro Nacional en donde hoy se encuentra el Palacio de Bellas Artes; durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867) se creó el Museo Nacional (1865) que después se convirtió en el Museo de Antropología; en 1877 se constituyó la Sociedad Filarmónica que posteriormente fue el Conservatorio Nacional; en la ciudad de México se abrieron los museos de Artillería, el Palacio de Minería (1880) y el de Geología (1906) y en 1905 Justo Sierra creó la Secretaría de Instrucción Pública (OEI, 2002; Crespo, 2003 y 2006).

Durante ese periodo, las invasiones bélicas de Estados Unidos (1847-1848) y Francia (1862), así como la monarquía de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), despertaron una conciencia nacionalista y una serie de debates y luchas acerca del país que se quería.

El movimiento de Reforma (1833-1861) reestableció el orden e impulsó el desarrollo de las instituciones políticas nacionales. El triunfo de los liberales sobre los conservadores definió una política cultural con una visión laica de la educación y la cultura, vigente hasta nuestros días. Desde ese momento, la educación y la cultura jugaron un papel estratégico para la construcción del Estado nacional aunque con recursos limitados. La alfabetización se convirtió en una de las principales vías para conseguir la industrialización y el desarrollo de las comunicaciones. (OEI, 2002).

Los hombres de la Reforma, además de políticos y militares, eran casi todos poetas y escritores. Guillermo Prieto, Manuel Payno, Ignacio Manuel Altamirano, Vicente Riva Palacio, El Nigromante y muchos otros se preocuparon ante todo por concebir tanto desde la política como desde las letras a un México próspero e independiente, influidos todos ellos por el modelo de Estado Napoleónico y el liberalismo, una de cuyas premisas centrales consiste en pregonar la libertad e igualdad de todos los hombres ante las leyes y el Estado; los principios de Patria, Soberanía, Territorio están siempre por encima de cualquier otro. La creación e impulso de instituciones culturales empieza a jugar un papel preponderante para la construcción de estas nociones básicas de cómo hoy entendemos y comprendemos nuestra identidad nacional (Crespo, 2003:27).

La presidencia de Benito Juárez (1858-1872) desarrolló los aspectos de las políticas culturales y educativas más destacados del siglo XIX: en la Constitución de 1857 se incorporó la educación laica; en 1867 se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública, antecedente fundamental para la construcción de las instituciones educativas del Estado mexicano, se

decretó la separación de Iglesia-Estado. “También estableció la gratuidad y la obligatoriedad de la educación primaria elemental y reglamentó la educación superior. Cambió las modalidades educativas y creó escuelas de Sordomudos (1866) y de Ciegos (1870)” (OEI, 2002). Por otro lado, impulsó la educación de los indígenas, aunque entendida como un proceso de civilización, porque se consideraba que los pueblos indígenas eran bárbaros y carentes de cultura, lo que los mantenía en la pobreza. La alfabetización era acompañada por la exigencia de abandonar su cultura e incorporarse a la cultura nacional, con la promesa de que una vez civilizados podrían acceder a una mejor calidad de vida. Esta tendencia discriminatoria hacia las culturas indígenas se mantuvo hasta mediados del siglo XX como se señalará más adelante.

En 1868 el maestro Gabino Barreda fundó la Escuela Nacional Preparatoria, comenzaron a operar las escuelas industriales y de artes y oficios, y se multiplicaron las bibliotecas para el pueblo. Pero la mayor aportación del periodo fue marcar una diferencia legal entre la educación pública y la política cultural, que prácticamente se asumían como una misma.

Durante el gobierno de Benito Juárez y el desarrollo del nacionalismo, las artes y las expresiones culturales buscaron en las raíces históricas de México los elementos necesarios para configurar la nueva idea de nación. La creación de este ambiente nacionalista también fue impulsada por el trabajo de pintores como Saturnino Herrera y José María Velasco, así como por los escritores Ignacio Manuel Altamirano, Vicente Riva Palacio, Guillermo Prieto y Manuel Gutiérrez Nájera, entre otros.

Por su parte, Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) dio continuidad a la política educativa y cultural implementada por Juárez. Pero promovió la influencia de diversas culturas extranjeras, en particular de la francesa. México adoptó las modas artísticas del momento, según criterios de los grupos en el poder y sus tendencias ideológicas. De entre las primeras acciones culturales de su gobierno se destacó la museística que, desde el siglo XIX y hasta nuestros días, ha trascendido los cambios en las instituciones públicas.

En los estados de la República se crearon: el Museo Ateneo Fuentes (Coahuila, 1887); Museo Oaxaqueño (Oaxaca, 1903); Museo de Teotihuacan (Estado de México, 1910); Museo de Arte Religioso (1910-1911) y Arqueología Regional (1912), ambos en Cuernavaca; Museo del Estado de Jalisco (Jalisco, 1918) y Museo de Guadalupe (Zacatecas, 1918). Mientras que

en la ciudad de México ya se habían creado y transformado diversos museos desde los primeros años del siglo, como ya lo mencionamos y como fue el caso del Museo de Historia Natural creado en 1913, que poco tiempo después se transformó en el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, y posteriormente en los dos museos contemporáneos más importantes de México: el Nacional de Antropología y el Nacional de Historia, dependientes del Instituto Nacional de Antropología e Historia (OEI, 2002).

En la segunda mitad del siglo XIX se exaltó el pasado indígena en la escultura y la arquitectura, aunque no hubo en realidad un reconocimiento de las culturas populares e indígenas vivas. La riqueza de lo indígena solamente se vinculaba a las grandes culturas prehispánicas, al legado histórico de civilizaciones que se consideraban exterminadas por los españoles luego de la conquista. Mientras que las culturas indígenas de la época eran discriminadas porque representaban la pobreza y el retraso del país. Además, bajo la concepción europea de arte y cultura, principal referente de la sociedad mexicana, lo relacionado con las culturas indígenas quedaba fuera de estos patrones estéticos.

Luego de este breve recuento podemos ver que en el siglo XIX las políticas culturales estaban constituidas por una serie de acciones desarticuladas del gobierno, apegadas a una concepción clásica y limitada de la cultura, es decir, únicamente lo relacionado con las bellas artes como la creación de teatros, de la Filarmónica y de una ley para la protección de derechos de autor y de la preservación de monumentos históricos y arqueológicos, también se abrieron algunos museos y comenzó a crearse una política educativa. Si tuviéramos que caracterizar las políticas implícitas de cultura de esta época, podríamos decir que básicamente fueron patrimonialistas, es decir, centraban su atención en la conservación de un conjunto de productos culturales como monumentos, edificios y sitios que tienen valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico o antropológico, bajo criterios marcados por una concepción de la cultura limitada a algunas formas simbólicas objetivadas. Cabe enfatizar que con el movimiento de Reforma, la idea de cultura se transformó e incorporó la promoción de la educación laica, que prevalece hasta nuestros días.

En cuanto a las culturas populares se identifica claramente la discriminación de que fueron objeto. A pesar de que se incorporaron algunos elementos de las culturas prehispánicas, en la construcción de la identidad nacional, las culturas indígenas y populares de la época eran consideradas una muestra de retraso del país, por lo que se buscaba incorporar a estos sectores

al desarrollo eliminando sus culturas ancestrales. Al paso del tiempo esta idea se ha ido erradicando, como veremos más adelante, sin embargo, la sociedad mexicana aún conserva actitudes discriminatorias hacia estos sectores marginados.

Políticas culturales del siglo XX

Para facilitar la comprensión de las principales características de las políticas culturales desarrolladas en el siglo XX, se divide la exposición en cuatro periodos: 1) La primera etapa corresponde a los años entre 1900 y 1938; 2) la segunda etapa entre 1938 y 1958; 3) la tercera etapa es de 1958 a 1982 y 4) la cuarta etapa va de 1982 al año 2000.

1. Primer periodo 1900 a 1938.

Durante los 31 años del gobierno de Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) se crearon institutos científicos y literarios en la mayoría de los estados, mismos que posteriormente se transformaron en universidades públicas.

Justo Sierra (1905-1910) fue el artífice y primer titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905, cuyo proyecto estuvo sustentado por la primera política cultura explícita que articuló y generó una fuerte organización institucional para su implementación (Tovar, 1994). En 1908 impulsó el establecimiento de la Ley de Educación Primaria para el Distrito Federal y los Territorios, en donde se reconocía el carácter nacional de la educación y se agregaba la educación estética al plan pedagógico que ya consideraba a la educación intelectual, moral y física. Para Justo Sierra, la educación vinculada a la tradición cultural era el núcleo de la identidad nacional y la soberanía. Por ello, la alfabetización fue el eje de su política educativa, aunque también dio un amplio impulso a la Escuela Nacional Preparatoria y a la Universidad Nacional que reinauguró en 1910, después de que había estado cerrada desde 1865. Para 1915 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes fue reorganizada: se creó la Dirección General de Educación Primaria, Normal y Preparatoria, así como el Departamento Universitario y de Bellas Artes en 1917. (OEI, 2002).

Durante la Revolución Mexicana (1910-1921), poco se pudo hacer en materia de política cultural y educativa. Durante los últimos años de la lucha armada solamente se mantenían acciones educativas en la ciudad de México. En el resto del país fueron las congregaciones religiosas las que atendieron de manera irregular la educación primaria. (OEI, 2002).

La Revolución Mexicana provocó una profunda revisión sobre las políticas educativas y culturales desarrolladas en el siglo XIX. Artistas e intelectuales evaluaron el trabajo institucional para renovar las políticas del nuevo gobierno, impulsar el nacionalismo y mostrar a un país unificado al interior y al exterior. Las políticas de educación y cultura fueron los pilares para el desarrollo del nacionalismo emanado de la revolución mexicana. El principal objetivo era conseguir la unidad nacional eliminando las diferencias culturales y regionales para que la población pudiera acceder a un mejor nivel económico y cultural. Recordemos que en ese momento en el que el país estaba dividido y devastado por la guerra se requerían consenso, identificados con la unidad y la homogeneización, ideas que a lo largo de nuestra historia han atentado contra la diversidad cultural de nuestro país y en particular contra los sectores populares.

En términos de política estatal del México naciente, la educación cumplía la función de promotora y generadora cultura. En un país convulsionado y de comunidades dispersas la educación pública asumía la responsabilidad de encontrar a un conjunto de valores que dentro de la diversidad, ofreciera el origen de unidad: promover el uso de un idioma común, definir los valores sociales que le dieran vida y sentido a la patria y crear entre los mexicanos una conciencia de nacionalismo arraigado, capaz de enfrentar agresiones o amenazas externas (Tovar, 1994: 28)

A partir de la Revolución Mexicana, las políticas culturales se enfocaron en la institucionalización de sus acciones, generaron nuevas dependencias para el fomento de las artes, además de dar continuidad a la alfabetización a partir del fomento a la lectura, publicación de libros y creación de bibliotecas. También dieron continuidad a los proyectos culturales de los gobiernos anteriores, adecuándolos al nuevo contexto nacional e internacional.

En la presidencia de Álvaro Obregón (1920-1924), José Vasconcelos fue nombrado Jefe del Departamento Universitario y de Bellas Artes en 1920. Entre sus primeras acciones estableció: el impulso a la educación, con énfasis en zonas rurales; disminución del analfabetismo; incremento de presupuesto a la educación; impulso a la actividad editorial y bibliotecaria; promoción y difusión de las artes; incorporación de los pueblos indígenas a la cultura nacional y la creación de una Secretaría de Estado para la educación y la cultura. Así, presentó el proyecto de creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que fue aprobado en julio de 1920. Al siguiente año fue instaurada la SEP a cargo de José Vasconcelos, integrada por tres departamentos: Educación Escolar, Bibliotecas y Bellas Artes. En 1922 se creó la Dirección de Cultura Estética del Departamento de Bellas Artes cuya principal función era la iniciación en las artes como el dibujo y la música en todos los niveles educativos (Martínez, 1978).

Durante los tres años que Vasconcelos fue secretario de educación puso en marcha un programa de bibliotecas que tuvo severas limitaciones pero que permitió el impulso a la cultura. Para Vasconcelos no sólo era necesario enseñar a leer, sino que era imprescindible poner al alcance de la población libros suficientes a través de bibliotecas públicas. Por otro lado, Vasconcelos también coordinó escuelas y grupos de arte, hasta entonces dispersos y motivó a los pintores más destacados de la época a pintar en los muros de la SEP, así como de otras dependencias públicas (Martínez, 1978).

Para 1923 se crearon los Talleres Gráficos de la Nación que fueron fundamentales para la publicación de textos escolares, libros de diversas materias entre los que destacan obras de literatura mundial y ediciones de tirajes masivos para las campañas nacionales de alfabetización y fomento a la lectura (OEI, 2002). Fue en este periodo cuando el gobierno mexicano comenzó a impulsar la lectura y la creación de bibliotecas públicas. Así, desde 1922 cuando José Vasconcelos inició la promoción de la lectura, hasta la fecha, con diferente intensidad, los gobiernos han mantenido una política en pro de la lectura, sin embargo, los resultados han sido desalentadores ya que en promedio los mexicanos leemos un libro por año.

En cuanto a la política cultural y educativa del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), Tovar y de Teresa señala que se centró en cinco grandes rubros: Escuelas, Bellas Artes, Alfabetización, Bibliotecas y Educación Indígena. Creció la infraestructura de la SEP: en 1924 la Dirección de Arqueología pasó de la Secretaría de Agricultura y Fomento a la SEP; en el

mismo año creó su propia estación de radio y en 1930 surgió el Departamento de Monumentos Históricos y Coloniales de la República, responsable de implementar la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales (Tovar, 1994).

Durante los gobiernos del maximato entre 1928 y 1934, la Gran Depresión de 1929 generó tensiones políticas y sociales, en particular la agitación obrera alcanzó su punto más alto (Meyer, 1978). Este ambiente de inestabilidad afectó a la Secretaría de Educación Pública que cambió de titular en cinco ocasiones.

A pesar de ello, en este periodo también hubo avances en la política cultural y educativa: la Universidad Nacional consiguió su autonomía en 1929. Mientras que la SEP, durante la gestión de Narciso Bassols (1931-1933), dio continuidad a las políticas culturales y educativas: fortaleció las escuelas rurales, las misiones culturales y dio gran impulso a las expresiones culturales de los pueblos indígenas (Tovar, 1994).

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se enfatizaron dos propósitos básicos en materia de educación y cultura: la consolidación de la educación básica, es decir, conseguir que un mayor número de mexicanos tuviera acceso a ella, en particular la población indígena, e impulsar la educación artística y la defensa del patrimonio. En este contexto, para 1934 inauguraron el Palacio de Bellas Artes y crearon el Fondo de Cultura Económica, esencial en el desarrollo de la industria editorial mexicana y de la promoción y difusión de la cultura mexicana.

Las políticas culturales de esta primera etapa del siglo XX se caracterizan por tener como principal objetivo la formación artística, fomento a la lectura, creación de archivos, museos y bibliotecas públicas, así como la construcción de instituciones nacionales de cultura, entre ellas destaca la Secretaría de Educación Pública. Además, generaron estrategias para impulsar el desarrollo de creadores y artistas como: premios, becas, reconocimientos y otros apoyos económicos. En el ámbito legislativo prácticamente mantuvieron las leyes de propiedad intelectual, protección elemental al patrimonio histórico, leyes de conservación y protección de los bienes arqueológicos. Mientras que en la educación, las bellas artes eran un área fundamental de la educación básica, rasgo que las políticas culturales y educativas actuales han descuidado (Palacios, 2005).

Las políticas culturales comenzaron a mostrar mayor interés del Estado por el desarrollo cultural, pero limitado a las bellas artes. En cuanto a las políticas para las culturas populares, aunque aumentaron las estrategias para atender las necesidades de estos sectores, sobre todo en cuanto a la alfabetización de la población indígena, todas estaban encaminadas a la extinción de sus culturas como preámbulo de su desarrollo. Luego de la Revolución Mexicana se desarrollaron políticas nacionalistas de educación y cultura, para contribuir a la unidad nacional pero en detrimento de la diversidad cultural. México se proclamó como una nación de una sola lengua y una sola cultura.

2. Segundo periodo 1938 a 1958

Ante las circunstancias del desarrollo económico y social entre 1938 y 1946 dos acontecimientos marcaron la reforma de la Secretaría de Educación Pública: la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en 1938 y la fundación del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) en 1946, ambos dependientes de la SEP, pero con personalidad jurídica y patrimonio propios. El INAH estaba estructurado en cuatro departamentos: Lingüística indígena, Etnografía colonial y moderna, Investigaciones históricas y Publicaciones. Posteriormente se hizo cargo del Museo Nacional de Antropología (1940) y de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (1946). Cabe agregar que durante la década de los cincuenta y sesenta el INAH fue responsable de las inauguraciones de la Galería Histórica Didáctica (1960), el Museo Nacional del Virreinato (1964), el Museo Nacional de las Culturas (1964) y el Museo Nacional de Antropología (1964) en su nuevo edificio de Chapultepec (Martínez, 1978).

Por otro lado, como parte de la política educativa y cultural enfocada a la población indígena, en 1939 el gobierno creó el Instituto Nacional Indigenista (INI), que buscaba integrar a los indígenas al desarrollo nacional (INI, 1978), lo que implicaba que perdieran sus lenguas, tradiciones y costumbres, debido a que se consideraba que su situación de pobreza estaba estrechamente relacionada con sus culturas. Desde las oficinas regionales del INI se desarrollaban diversos proyectos encaminados a transformar sus condiciones de vida y sus culturas.

En 1941, con la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública se creó la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética integrada por los departamentos de Bellas Artes, Acción Juvenil, Bibliotecas, Editorial y Publicidad y la Oficina del Registro de la Propiedad Intelectual. Entre los objetivos de la nueva Dirección General se encontraban: una Campaña nacional de alfabetización; Campaña de fomento a la lectura, teatro, literatura, música, danza, artes pláticas, así como de las costumbres y manifestaciones culturales, artísticas y recreativas; impulsar la educación popular mexicana; difundir el conocimiento científico, artístico y literario para vigorizar la cultura del pueblo; impulsar la participación juvenil; inculcar en la sociedad el sentimiento de unión y solidaridad nacional, etc. A partir de 1943, la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética también asumió el Registro de monumentos de Propiedad Particular. En 1944 fue inaugurado el Museo Nacional de Historia y para 1946 se estableció la Dirección de Publicaciones y Bibliotecas (OEI, 2002).

De hecho, la década de los años 40 fue decisiva para la definición de la política cultural del Estado mexicano hacia la segunda mitad del siglo XX. Se trata de una época de grandes figuras artísticas e intelectuales de renombre nacional y de talla internacional, que conviven y alimentan la vida cultural mexicana. Es también una época marcada por la diversificación de instituciones y dependencias, de acuerdo con criterios de especialización y la participación de los propios intelectuales y artistas en las esferas institucionales. La política cultural mexicana al promediar el siglo XX daba continuidad a los rumbos trazados por Sierra y Vasconcelos, al tiempo que ampliaba el campo de acción y las posibilidades del desenvolvimiento cultural. El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes reflejaron el grado de autonomía alcanzado por las instituciones culturales respecto de las educativas. El INAH significó una mirada de la nación hacia sí misma, una introspección materializada en una institución que se encargaría de investigar y velar por los valores de nuestro rico patrimonio histórico y cultural. El INBA, por su lado, se crearía como espacio de difusión nacional e internacional de los contenidos de esa mirada interior, al tiempo que recogería las aportaciones del arte y la cultura universales (Tovar, 1994: 42)

El presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) nombró al escritor Jaime Torres Bodet (1944-1946) secretario de Educación Pública, quien dio continuidad a las políticas de Sierra y Vasconcelos, por lo que se mantuvo la estrecha relación entre cultura y educación y se impulsó una política de "educación para la paz, para la democracia y para la justicia social". En 1946, durante el final de su gestión, consiguió la reforma del Artículo 3º Constitucional con lo que puso fin a la educación socialista, impulsada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (OEI, 2002).

A partir de 1946 el Instituto Nacional de Bellas Artes se hizo cargo de la difusión de las artes y de la formación de nuevos artistas. Asumió el Conservatorio Nacional de Música, la Orquesta Sinfónica, los centros populares de iniciación artística, las escuelas de pintura y teatro y el Palacio de Bellas Artes. Pero fue hasta la década de los años cincuenta y sesenta que se consolidó el crecimiento del INBA con la creación del Museo de Arte Moderno (1964), la Pinoteca Virreinal, el Museo de San Carlos (1965) y la Unidad Artística y Cultural del Bosque (1974), (Martínez, 1978; Ruy, 2000).

El sexenio de Ávila Camacho dio inicio al proceso de modernización económica de México y en el ámbito cultural, mantuvo a las bellas artes como eje fundamental del sector. Se consideraba que las expresiones de cultura universal nos llevaría al progreso, mientras que lo tradicional y lo propio era un signo de retraso (Crespo, 2003).

Durante los gobiernos de Miguel Alemán Valdez (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) hubo un amplio crecimiento de la infraestructura y los servicios culturales. Se destacó el intenso trabajo del Instituto Nacional de Bellas Artes y del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Además, la Universidad Nacional Autónoma de México destacó por el desarrollo de la Ciudad Universitaria con lo que dio mayor impulso a la educación superior y a la investigación científica y humana. A partir de 1950 comenzaron a desarrollarse universidades en los diferentes estados de la República.

En el plano internacional, luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la Organización de Naciones Unidas (ONU), abrió un debate sobre los preceptos de las políticas culturales del Estado ante los nuevos escenarios económicos, políticos y sociales. De esta manera, en 1948 los países miembros aprobaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre los que se incluía el derecho a la cultura. México asumió el compromiso de garantizar el respeto de estos derechos para lo que se dio a la tarea de crear una serie de organismos nacionales y de participar en instancias internacionales. A partir de entonces, las políticas culturales mexicanas comenzaron a tomar a los derechos humanos como base ideológica, jurídica y normativa (Harvey, 1990; Durán, 2005).

Este segundo periodo de las políticas culturales se caracterizó por impulsar mayor autonomía de las instituciones culturales que adquirieron personalidad jurídica y patrimonio propio. Las instituciones y dependencias se diversificaron y especializaron en la atención de las bellas artes y la antropología. A pesar de que las instituciones culturales alcanzaron mayor autonomía, se mantuvo estrecha relación entre cultura y educación.

En cuanto a las políticas para las culturas populares podemos destacar la creación de un organismo nacional para la atención de los pueblos indígenas que buscaba alfabetizar e integrar a estos grupos a la cultura nacional. De esta manera, aunque iniciaba una tendencia de atención a las culturas indígenas, en general, las políticas culturales mantuvieron su eje en las actividades culturales relacionadas con las bellas artes.

3. Tercer periodo 1958 a 1982

Debido a que en el sexenio anterior el sistema educativo había entrado en crisis, el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) impulsó el *Plan de once años* para readecuar la política educativa a las nuevas necesidades de la población, por ello, se desarrollaron las siguientes acciones: construcción de nuevas aulas escolares; creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (1959); impulso al servicio de promotores culturales para la castellanización de la población indígena; reparto de desayunos escolares a través del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (1961); impulso a la educación en el trabajo práctico de los sectores rurales; creación del Centro de Capacitación para el Trabajo Rural y el Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos para la Industria; desarrollo de universidades en los estados y la capital y construcción de museos (OEI, 2002).

En este sexenio, Jaime Torres Bodet, quien ya había sido secretario de educación entre 1944 y 1946, nuevamente fue designado titular de la Secretaría de Educación Pública para el periodo de 1958 a 1964. Torres Bodet planteó que había diferencias entre las políticas culturales y las políticas educativas, por lo que en 1960 creó la Subsecretaría de Asuntos Culturales. La nueva Subsecretaría estaba integrada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el departamento de Bibliotecas y la Dirección General de Educación. Además, en 1966 fundó la Academia de Artes, instalada formalmente en 1968. Esta reestructuración de la SEP le permitió implementar las propuestas de la UNESCO y articular el trabajo en los ámbitos nacional e internacional del sector cultura.

Para este momento, en el plano internacional el debate sobre las políticas culturales, auspiciado por la UNESCO, había generado una serie de propuestas como: 1) elaboración de leyes para la protección de la propiedad intelectual; 2) modificaciones constitucionales para incorporar a la cultura como fundamento nacional; 3) garantizar los derechos de los

trabajadores del sector cultura; 4) perfeccionamiento de los servicios bibliotecarios; 5) diversificación del financiamiento para el sector cultura tendiente a superar el tradicional mecenazgo de los poderes públicos y trascender a la institucionalización como servicio público especializado; y 6) propiciar diagnósticos e investigaciones nacionales sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales para orientar las acciones y los planes sobre la cultura (Harvey, 1990). Al paso del tiempo las políticas culturales mexicanas incorporaron, estas y muchas otras propuestas generadas desde este organismo internacional. Cabe señalar que las diferentes delegaciones mexicanas que han participado en la UNESCO han hecho importantes aportaciones al debate sobre políticas culturales, principalmente en lo relativo a las culturas subalternas y cultura inmaterial.

Durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) la prioridad fue la alfabetización y la difusión de la cultura y el arte a través de exposiciones, conciertos y publicaciones, entre otros. Mientras que en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), con Víctor Bravo Ahuja (1970-1976), como titular de la SEP, la Secretaría de Asuntos Culturales se transformó en 1971 en la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar. Por primera vez una institución cultural retomaba el concepto de culturas populares y generaba acciones relacionadas con estos grupos marginales (OEI, 2002).

Cabe mencionar que la política cultural de Echeverría incorporó la atención a sectores populares gracias al trabajo de un grupo de especialistas mexicanos que argumentaban la necesidad de reconocer la diversidad cultural y el valor de las culturas subalternas. Estas ideas fueron discutidas y enriquecidas en el seno de la UNESCO, en donde el presidente Echeverría mantuvo una fuerte presencia. Como resultado del debate internacional sobre la cultura se aprobaron dos convenciones internacionales, una relacionada con los bienes culturales (1970) y la otra sobre patrimonio cultural (1972). Además de seis recomendaciones internacionales sobre políticas culturales relacionadas con: patrimonio cultural (1972), culturas populares (1976), intercambio internacional de bienes culturales (1976), salvaguarda de conjuntos históricos o tradicionales (1976), traductores (1976) y bienes culturales muebles (1978) (Harvey, 1990).

En la administración de José López Portillo (1976-1982) la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar tuvo diversos cambios: en 1977 fue transformada en la Subsecretaría de Cultura y Difusión Popular; en 1978 se convirtió en la Subsecretaría de

Cultura y Recreación, finalmente en 1982, a raíz de la expedición de un Reglamento Interno de la SEP se convirtió en la Subsecretaría de Cultura. A partir de entonces estuvo integrada por: Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, Dirección General de Materiales Didácticos y Culturales, Dirección General del Derecho de Autor, Dirección General de Culturas Populares, Dirección General de Promoción Cultural y la Unidad de Televisión Educativa y Cultural.

Algunos acontecimientos que marcaron las políticas culturales de los años setenta fueron: la Reforma Educativa y la nueva ley en la materia; el impulso a la política indigenista y de apoyo a las culturas populares; la promulgación de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas; creación de colecciones editoriales como Sepsetentas; e impulso a la integración cultural Latinoamericana³⁴. En el plano internacional, México como país miembro de la UNESCO, se vio obligado a incorporar las recomendaciones en torno a la educación y la cultura (Martínez, 1978).

Las políticas culturales también fueron impactadas de manera particular por los debates y propuestas sobre la regulación de los medios de comunicación, que como vimos en el segundo capítulo, se intensificó en la década de los años setenta y ochenta en México y en el mundo. Las discusiones relacionadas con el papel social y educativo de los medios de comunicación despertaron el interés por mejorar los contenidos culturales de los medios audiovisuales dependientes de la SEP. Hubo mayor preocupación por mejorar la calidad y reorientar el potencial de los medios de comunicación hacia el interés público, en el contexto de la promulgación del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en 1973. Con el ánimo de destacar la función social de los medios, en diciembre de 1976 se creó el Premio Nacional de Periodismo, en el marco de la Ley de Premios y Recompensas Civiles³⁵. De esta manera, podemos identificar la estrecha relación que existe entre políticas de comunicación y cultura, y la importancia de su construcción conjunta.

³⁴ Como resultado de la Primera Reunión Interamericana de Directores de Cultura, en 1963 y la Quinta Reunión del Consejo Interamericano Cultural en Maracay (Venezuela) en 1968, la Organización de Estados Americanos aprobó el Programa Regional de Desarrollo Cultural, que en 1969 impulsó un movimiento de integración cultural Latinoamericano (Harvey, 1990).

³⁵ En mayo del 2002 el premio fue suspendido. Más información disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/60.pdf>

Las políticas culturales desarrolladas en las décadas de los años sesenta y setenta sufrieron cambios muy importantes sobre todo en su concepción de cultura, ya que desde organismos internacionales se definieron nuevos fundamentos ideológicos, legales y normativos para asegurar un desarrollo democrático de la cultura.

Las viejas tendencias de las políticas culturales como la castellanización de la población indígena; la preservación del patrimonio cultural; el impulso a los servicios bibliotecarios; la difusión cultural a través de exposiciones, conciertos y publicaciones; y la preservación del patrimonio histórico se fueron entretejiendo con las nuevas propuestas internacionales como la diversificación del financiamiento para el sector cultura; el desarrollo de diagnósticos e investigaciones para orientar los proyectos culturales; la incorporación de las culturas populares; y el apoyo y regulación a las industrias culturales.

4. Cuarto periodo 1982 al 2000

La década de los años ochenta fue particularmente productiva para la definición de nuevos argumentos y políticas en torno a la cultura en el plano internacional. En 1982, la ciudad de México fue el escenario de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, una de las acciones más importantes sobre políticas culturales impulsadas por la UNESCO. Los objetivos de la Conferencia fueron: 1) hacer una síntesis de las experiencias en torno al tema, durante la década de los setenta; 2) fomentar un análisis más profundo sobre los principales problemas mundiales de la cultura; y 3) facilitar la cooperación cultural internacional. Como resultado se aprobó la *Declaración de México sobre Políticas Culturales*. Dos años más tarde, en 1985 se creó la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), de la que México forma parte. Mientras que entre 1988 y 1997 se celebró el *Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural* con cuatro objetivos fundamentales: reconocimiento de la cultura como fundamento del desarrollo, afirmación y valoración de las identidades culturales, mayor participación ciudadana y promoción de la cooperación cultural internacional (Harvey, 1990), aspectos que al paso del tiempo fueron incorporados a las políticas culturales de nuestro país, por lo menos en el discurso.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) comenzaron a generarse acciones para adoptar el modelo económico neoliberal en México. Dando continuidad a las políticas de sus antecesores, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se planteó como meta la

incorporación de México al mercado internacional para adecuarlo a las condiciones de la economía mundial, lo que implicó la apertura comercial, la liberación de precios y la limitación del papel de Estado en los asuntos económicos, sociales y culturales.

La política gubernamental y el modelo del Estado benefactor se transformaron luego de una serie de modificaciones en los ámbitos económico, político y jurídico, en el marco de la Reforma del Estado. Comenzó un proceso de privatización de la banca y de empresas paraestatales (Gómez, 2004).

Salinas de Gortari concluyó su administración con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá que entró en vigor en 1994, con lo que consiguió imponer el modelo de libre mercado. Esta transformación provocó importantes desacuerdos en el ámbito político, visibles en los asesinatos de Luis Donaldo Colosio (marzo, 1994) candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República y José Francisco Ruiz Massieu (septiembre, 1994) secretario general del PRI. Mientras que en el ámbito social, al tiempo que el TLCAN entraba en vigor, se produjo el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas.

Al finalizar la década de los años ochenta y durante los noventa, la UNESCO se debilitó por las políticas neoliberales, fue entonces cuando el tema de la cultura se desplazó de la UNESCO a otros espacios internacionales como el MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a partir de 1995 reconocido como la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde donde Estados Unidos comenzó a abordar temas relacionados con las telecomunicaciones. Además entre 1986 y 1993 intentó discutir sobre comercio cultural, pero los países europeos amparados en la Ley de la Comunidad Europea Occidental, que asume la libertad de expresión y acceso a los medios de comunicación como un servicio y no como un bien, solicitaron a la OMC dejar fuera de la negociación mercantil a la cultura. Por otro lado, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), o NAFTA por sus siglas en inglés, firmado por Canadá y Estados Unidos en 1989, Canadá también se aseguró de dejar fuera del tratado a la cultura. En cambio México, que en 1994 se sumó al TLCAN, no hizo lo mismo argumentando que su identidad nacional no corría riesgos al cimentarse en su riqueza cultural (Miller, 2004; Gómez, 2004).

Desarrollo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

En el gobierno salinista, la política cultural también fue sometida a una amplia revisión a fin de adecuarla a la nueva visión del Estado. Para 1988 la administración cultural en México se caracterizaba por: 1) tener problemas de burocratización, dispersión y duplicidad de funciones; 2) una creciente demanda de la sociedad por participar en la toma de decisiones y tener mayor acceso a bienes y servicios; 3) requerir mayores recursos financieros y transparencia institucional; y 4) fuertes demandas de descentralización de la acción cultural hacia los estados para atender las particularidades regionales (Tovar, 1994).

Al finalizar la década de los años ochenta, el panorama de México exigía grandes cambios en la política cultural para responder al nuevo escenario. El crecimiento poblacional, las demandas sociales en torno a la cultura y la necesidad de reunir y dar coherencia a las acciones de diferentes instituciones públicas dentro y fuera de la SEP, condicionaron la necesidad de crear, por primera vez en México, un organismo nacional de carácter normativo y coordinador de la política cultural mexicana. Con ello, finalmente se dio un nuevo estatus al sector cultural que hasta entonces se había mantenido como parte complementaria de las tareas educativas, dentro de la SEP.

El 7 de diciembre de 1988, el presidente Carlos Salinas de Gortari decretó la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) que asumió las funciones de la Subsecretaría de Cultura. Mientras que el 31 de mayo de 1989, el mandatario presentó al Congreso de la Unión el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, en donde se especificaban los principales objetivos de la nueva política cultural.

El CONACULTA fundamentó su trabajo en tres valores: identidad nacional, irrestricta libertad de creación y acceso creciente de los mexicanos a los bienes y servicios culturales. Además se planteó "...la misión de coordinar y otorgar coherencia a las instituciones culturales, aprovechando al máximo las posibilidades de la amplia infraestructura con la que ya contaba el país para la creación, promoción y difusión de la cultura y con el propósito de abrir nuevos caminos a los creadores y artistas del siglo XXI..." (Tovar, 1994: 59).

Por decreto presidencial, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entonces identificado como el CNCA, se estableció como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, instancia que le transfirió unidades administrativas, personal, infraestructura material, documentación y recursos. Por lo que pasaron a formar parte del naciente Consejo las siguientes entidades: Instituto Nacional de Bellas Artes (órgano

desconcentrado), Instituto Nacional de Antropología e Historia (órgano desconcentrado), Fondo de Cultura Económica (empresa de participación estatal mayoritaria), Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (fideicomiso público), Festival Internacional Cervantino, Educal, S. A. de C. V. (empresa de participación estatal mayoritaria), Centro Cultural de Tijuana (empresa de participación social mayoritaria), Biblioteca de México y Radio Educación (órganos desconcentrados). Asimismo, el CONACULTA agrupó a las siguientes unidades operativas: Dirección General de Culturas Populares, Dirección General de Bibliotecas, Dirección General de Publicaciones, Dirección General de Promoción Cultural y la Unidad del Programa Cultura de las Fronteras. Posteriormente, el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE, organismo descentralizado) pasó, con sus filiales, a ser también coordinado por este Consejo y, en 1993, le fue subsectorizada la televisora cultural Canal 22 (concesión estatal) (CONACULTA, 1994).

En el siguiente cuadro se muestran las funciones que sobre el ámbito cultural desarrollaba la Secretaría de Cultura hasta 1988 y las funciones que a partir de 1989 comenzó a desarrollar el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes:

<p align="center">Subsecretaría de Cultura (Funciones hasta 1988)</p>	<p align="center">CONACULTA (Funciones a partir de 1989)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planear y dirigir el funcionamiento de los órganos que le están adscritos. ▪ Organizar y dirigir: publicaciones, bibliotecas, derecho de autor, promoción cultural, culturas populares, T.V. educativa, divulgación y el programa cultural de las fronteras. ▪ Promover el estudio y desarrollo de las culturas populares. ▪ Organizar actividades culturales para educandos, jóvenes y profesores. ▪ Promover y difundir actividades culturales para los distintos sectores de la población. ▪ Coordinar la operación del INBA, el INAH, Radio Educación y demás órganos del área. ▪ Formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes en asuntos culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y difundir la cultura y las artes. ▪ Ejercer las atribuciones de la SEP en promoción y difusión de las artes. ▪ Coordinar las unidades administrativas pertinentes. ▪ Dar congruencia al funcionamiento del Subsector Cultura. ▪ Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos; así como eventos de carácter cultural. ▪ Establecer criterios culturales en la producción de cine, radio, televisión y editorial. ▪ Fomentar las relaciones culturales y artísticas con otros países, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. ▪ Coordinar las tareas referentes a las lenguas y culturas indígenas y promover las tradiciones y el arte popular. ▪ Promover la política editorial del Subsector y proponer directrices sobre publicaciones y programas educativos y culturales para TV.

(OEI, 2002)

La creación del CONACULTA se convirtió en una de las transformaciones más importantes en la evolución de las políticas culturales en México porque independizó al sector cultura de la Secretaría de Educación Pública. En ese momento, permitió ubicar a la cultura en un mejor estatus y valorar su importancia para el desarrollo del país. A partir de entonces se impulsó la corresponsabilidad del quehacer cultural entre el Estado y la sociedad y se comenzó a buscar el apoyo económico de los sectores privado y social, rural y urbano de todo el país, además de la descentralización administrativa de la política cultural.

...el papel que el Estado ha jugado en la institucionalización de la cultura empieza a transformarse paulatinamente, el énfasis se sitúa en la atención del individuo por encima de la colectividad, alejándose de las posturas corporativas que orientaban hasta entonces la política cultural; se instaura el sistema de becas para creadores, las expresiones culturales que se impulsan son las que corresponden a la globalización, la infraestructura cultural que pertenece al Estado entra en un proceso de privatización, crece extraordinariamente la actividad artística, se multiplican los festivales culturales en todo el país, las industrias culturales se estructuran con rapidez, se consolidan rápidamente y encuentran las condiciones para reproducción con la organización de múltiples espectáculos populares, ya nadie duda del papel que juega la televisión y la radio como empresas culturales. En esta etapa el estereotipo de lo mexicano y lo tradicional va a ir abandonándose poco a poco para sustituirse por la idea de crear en el mexicano un individuo que sea ante todo un ciudadano del mundo, es decir, globalizado (Crespo, 2006: 44).

La creación de fondos económicos fue la principal estrategia para reunir recursos provenientes del Estado, la iniciativa privada y la comunidad artística a través de donativos susceptibles de exención fiscal. En marzo de 1989 surgió el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) con la finalidad de fomentar y estimular la creación artística otorgando estímulos económicos a proyectos artísticos de calidad, a través de convocatorias públicas con la participación de la sociedad civil y los tres niveles de gobierno.

El desarrollo del FONCA marcó un profundo cambio en la relación del Estado con los creadores, ya que les canalizó directamente recursos económicos, sin instancias administrativas intermediarias. Este mecanismo permitió a los creadores organizados en comisiones especializadas en cada una de las artes, elegir los proyectos a financiar. De esta manera se respeta la libertad de creación y el Estado cumple con su obligación de proteger y estimular la creación cultural. Los recursos distribuidos a través del FONCA han servido para la formación

de artistas, intercambio de experiencias entre creadores, incremento de la inversión pública y privada en el desarrollo artístico, participación de los creadores en la asignación de recursos y la formación de artistas, aumento de obra creativa y su difusión nacional e internacional (CONACULTA, 1994).

Por otro lado, 1992 marcó un nuevo impulso a las políticas sobre las culturas indígenas ya que se modificó el artículo 4° de la Constitución Política para hacer explícito el reconocimiento de la composición pluricultural de México sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

A partir de la administración salinista, las instituciones federales de cultura no han tenido cambios importantes como podemos observar en el siguiente cuadro, que muestra una cronología de las instituciones que en el siglo XX implementaron las políticas culturales del Estado mexicano.

Principales instituciones responsables de la política cultural del Estado mexicano
1921: Departamentos de Bellas Artes y Bibliotecas.
1938: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
1941: Dirección General de Educación Extraescolar y Enseñanza Estética.
1946: Instituto Nacional de Bellas Artes.
1960: Subsecretaría de Asuntos Culturales.
1971: Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar.
1977: Subsecretaría de Cultura y Difusión Popular.
1978: Subsecretaría de Cultura y Recreación.
1981: Subsecretaría de Cultura.
1988: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Primera institución independiente de la SEP).

(OEI, 2002)

Desde el ámbito internacional, en 1995 la UNESCO nuevamente intentó impulsar acciones en torno la cultural con la presentación del informe *Nuestra Diversidad Creativa*, que a decir Javier Pérez de Cuellar responsable de la investigación, apoya la idea de que *"El desarrollo disociado de su contexto humano y cultural es un crecimiento sin alma. El florecimiento pleno del desarrollo económico forma parte de la cultura de un pueblo"* (Pérez de Cuellar, 2004:29). A partir de entonces, la UNESCO promueve a la cultura como motor del desarrollo³⁶, ya que asegura es ella la que vincula a las personas, define las relaciones entre el ser humano y su medio ambiente, además de permitirnos expresar actitudes y creencias sobre nuestro entorno. Por ello, la UNESCO sostiene que la cultura determina todas las formas de desarrollo, por lo que no podemos hablar de la relación entre cultura y desarrollo como dos cosas separadas, el desarrollo y la economía son aspectos de la cultura. En conclusión, la cultura no es sólo un instrumento para el progreso material, es el fin y el objetivo del desarrollo, entendido como la plena realización del ser humano, sostiene el informe.

La política cultural mexicana, tal como lo sugería la UNESCO, reconoció la importancia del desarrollo de la cultura como un aspecto íntimamente relacionado con la política y la economía, pero a pesar de ser plenamente aceptada en el discurso de política, la idea de la cultura como motor de desarrollo no ha sido reconocida por la sociedad y los funcionarios públicos, en el plano de los hechos. Dos siglos de política en los que la cultura ha sido concebida como entretenimiento y complemento de desarrollo, mas no esencia, nos predispone a conferirle menor interés y distanciarla de lo económico, político y social.

Hasta la fecha, la idea de asumir a la cultura como fundamento del desarrollo se ha quedado en el discurso, el Estado ha demostrado que el sector cultura sigue siendo secundario, como podemos verlo en su rango institucional, acotado a una Comisión y en el limitado presupuesto que se le asigna. El siguiente paso para demostrar que realmente la cultura tiene un nuevo estatus en el desarrollo nacional, sería la creación de una secretaría de Estado, propuestas que se ha manejado en diferentes momentos³⁷.

³⁶ El informe define al desarrollo como "...un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para llevar adelante cualquier actividad a la que atribuyen valor. [Es] ...considerado como el fortalecimiento de las capacidades de las personas y el aumento de sus posibilidades de elección, y no sólo como la mera acumulación de productos materiales" (Pérez de Cuellar, 2004:29).

³⁷ La UNESCO sugiere impulsar la creación de una Secretaría de Cultura con presupuesto propio equivalente al 1% del Producto Interno Bruto de cada país.

En cuanto a la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), podemos decir que puso poco interés en el desarrollo de las políticas culturales, debido al oscuro panorama político, económico y social que enfrentó. El sexenio inició cuesta arriba debido a la crisis económica y social en la quedó sumergido el país tras la devaluación del peso mexicano y el levantamiento armado de Chiapas. Zedillo continuó las transformaciones del sistema político y la Reforma del Estado que comenzaron en el sexenio anterior. Para 1996 consiguió la recuperación económica y a partir del 1997 la estabilización mantenida hasta el 2006.

Es importante destacar que en 1995, ante la sensibilidad política de Zedillo, la sociedad civil y los partidos de oposición al PRI consiguieron la reforma electoral y política que permitió al Instituto Federal Electoral (IFE) separarse del Poder Ejecutivo Federal y adquirir autonomía. Así, en las elecciones de 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez desde 1929 la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados³⁸, así como el gobierno del Distrito Federal que pasó a manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en las primeras elecciones en la historia del Distrito Federal. Además para el año 2000, el PRI también perdió las elecciones de la presidencia de la República ante el Partido Acción Nacional (PAN) (OEI, 2002).

La política cultural zedillista dio continuidad a la política salinista. En febrero de 1996 el gobierno firmó los Acuerdos de San Andrés Larráinzar para atender las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional entre las que destacaban sus derechos culturales. Cabe apuntar que estos acuerdos no han sido materializados al concluir el gobierno de Vicente Fox.

El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas; y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas. El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas.³⁹

³⁸ Mientras que en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba el 51 % de la Cámara de diputados, el Partido Acción Nacional (PAN) el 18 % y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 4.4%, para 1997 los diputados del PRI apenas alcanzaban a ser el 39.1% de la Cámara, mientras que los del PAN aumentaron al 26.6 % y los del PRD al 25.7% (Gómez Tagle, 1997).

Mientras en el otro extremo, el gobierno también privilegiaba actividades culturales para sectores de mediano y alto poder adquisitivo como el Festival Cervantino y el Festival del Centro Histórico de la Ciudad de México. Ambos festivales se unieron a la oferta cultural generada por la iniciativa privada como el caso del grupo OCESA⁴⁰, que produce espectáculos para un sector de la población vinculado con la llamada alta cultura (Crespo, 2003).

La política cultural de Zedillo enfatizaba la promoción y la difusión para la preservación del patrimonio cultural. Al respecto se especificaba que la difusión de las actividades artísticas debería diversificar los medios y canales, así como adoptar las TIC (Tovar, 1994).

Para concluir la revisión de este cuarto periodo de la política cultural mexicana en el siglo XX, podemos señalar que estuvo marcado por la influencia de las políticas neoliberales. Las políticas culturales tuvieron grandes transformaciones, finalmente se desincorporó el sector cultura de la Secretaría de Educación Pública y se creó la primera institución de alcance nacional para construir e implementar las políticas culturales del Estado. El CONACULTA coordinó la política nacional de cultura, buscó incrementar la participación ciudadana, diversificar el financiamiento y descentralizar la administración del sector cultural.

Las políticas culturales reconocieron y acentuaron la atención a la población indígena y al resto de las culturas populares, aun así, la alta cultura no perdió sus privilegios. La preservación del patrimonio cultural se apuntaló con el uso de diversos medios de comunicación y de las TIC. Se redujo la atención corporativista y se puso énfasis en el apoyo individual de creadores; se privatizó la infraestructura cultural del Estado; incrementó la actividad artística y los festivales culturales en todo el país; la consolidación de las industrias culturales contribuyó a transformar las expresiones culturales que cada vez muestran más rasgos de la globalización: valoración de aspectos de la cultura mexicana mezclados con rasgos de otras culturas del mundo.

³⁹ Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, febrero, 1996.

⁴⁰ Ocesa es una parte esencial de la Corporación Interamericana de Entretenimiento (CIE). Nació en 1997, bajo el nombre de Ocesa Teatro y es la compañía líder de entretenimiento fuera de casa para los mercados de habla hispana y portuguesa en Iberoamérica, incluyendo al mercado latino de los Estados Unidos. A través de una estructura única de integración vertical, el Grupo participa en cada uno de los negocios que conforman la oferta de servicios y productos recreativos y de esparcimiento. Televisa está asociada con una participación del 40%. Más información en <http://www.cie.com.mx/index.php?fuseaction=home.section&id=1>

Políticas culturales del siglo XXI

El sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) generó grandes expectativas en la población. Finalmente la sociedad castigaba al PRI que desde 1929 había dirigido al país y llevó a la victoria al candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), el 2 de julio del 2000, con la promesa del cambio.

El presidente Vicente Fox dio continuidad al impulso de la iniciativa privada reconociendo en ella el principal motor de desarrollo y crecimiento económico: se promovieron las exportaciones, la competitividad, la productividad y la eficiencia en la industria nacional. Aunado a la continuidad de una política restrictiva y de control a la inflación.

Conforme transcurría el sexenio la ilusión del cambio se venía abajo: altas tasas de desempleo, inseguridad y narcotráfico, ausencia de apoyos reales a la pequeña y mediana empresa, intentos de privatización de instituciones de salud, electricidad y petróleo, escándalos de corrupción y tráfico de influencias, etc.

Entre los primeros desaciertos del gobierno foxista estuvo el nombramiento de la señora Sara Guadalupe Bermúdez como presidenta del CONACULTA, en diciembre del 2000. El amplio rechazo del sector cultural no se hizo esperar, Sari Bermúdez sólo era reconocida por su trabajo como locutora de televisión, además no tenía una formación profesional. Debido a que su experiencia y capacidad no eran suficientes para ocupar el cargo, incluso se señaló que su designación fue una decisión presidencial por haber escrito el libro *Marta, la fuerza del espíritu. La historia del nacimiento de un ideal para cambiar una nación*, publicado por Gabriel Ediciones (Amador, 2006), en el que exaltaba el trabajo de Martha Sahagún, esposa del presidente Vicente Fox.

El gobierno foxista demostró no tener un proyecto cultural propio, por lo que se limitó a dar continuidad a la política de los gobiernos priístas, lo que iremos describiendo a continuación. Previamente, se abrirá un paréntesis para señalar que en materia indígena se alcanzaron transformaciones importantes, pero aún insuficientes:

- 1 Luego de que en 1996 se rompiera el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN, se reanudaron las negociaciones con el gobierno foxista y en agosto de 2001 se promulgó la Ley de Derechos y Cultura Indígena que pretendía recoger las demandas zapatistas sobre el tema, aunque fue rechazada por los sectores indígenas ya que no retomó los Acuerdos de San Andrés. Es importante destacar que del 2000 al 2002 se llevó a cabo un movimiento a favor de los derechos indígenas con la participación de organizaciones de la sociedad civil e indígenas de todo el país.
- 2 En diciembre del 2000 se creó la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a cargo de Xóchitl Gálvez Ruiz, que en conjunto con el Instituto Nacional Indigenista (INI)⁴¹ desarrolló la política de atención hacia los pueblos indígenas contenida en el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* (PNDPI, 2001). Como parte del Programa se impulsó:
 - a) En el 2001, la creación de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe (DGEIB), dependiente de la SEP, con la finalidad de promover proyectos de educación intercultural, así como un nuevo modelo educativo para perfilar la identidad del mexicano en el nuevo proyecto de nación del siglo XXI, según el intelectual indígena Natalio Hernández (Hernández, 2006).
 - b) En el 2003, la transformación del Instituto Nacional Indigenista que a partir de entonces se convirtió en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con la finalidad de incorporar las demandas indígenas transformando la estructura y proyecto del organismo federal
 - c) Se creó la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas en la Secretaría de Salud, desde donde se implementó el Programa de Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas con la finalidad de atender los problemas específicos de esta población, así como de reconocer y promover el uso de la medicina tradicional y capacitar al personal médico para respetar los usos y costumbres indígenas (Secretaría de Salud, 2004).

⁴¹ Creado en 1949 por el gobierno federal para la atención de los pueblos indígenas de México.

- d) También en el 2003 se estableció la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, a partir de lo que se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas dirigido por Fernando Nava a partir del 2004;
- 3 Por otro lado, en el ámbito educativo el movimiento indígena propuso transitar del multiculturalismo a la interculturalidad (Hernández, 2006), por lo que se impulsó la creación de siete Universidades Interculturales para la formación de profesionales indígenas, ubicadas en los estados de Chiapas, Veracruz, Sinaloa y Estado de México. En el 2006 estaban en proceso de construcción universidades similares en los estados de Tabasco, Chihuahua, Oaxaca y Michoacán (SEP, 2006);
- 4 Se ha originado un nuevo tipo de promotor cultural que mantiene estrecho vínculo con la comunidad, sin mantener relaciones de subordinación y verticalidad con las instancias del Estado y que ha alcanzado mejores relaciones con fundaciones internacionales de donde consigue capacitación técnica sobre aspectos económicos, jurídicos, informáticos y ambientalistas, principalmente (Nivón, 2004a: 3).

Programa Nacional de Cultura 2001-2006

Antes de hablar sobre el *Programa Nacional de Cultura (PNC) 2001-2006*, vale la pena señalar que en 1998 se realizó en Estocolmo la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, cuyo Plan de Acción sobre Políticas para el Desarrollo recomendó a los Estados miembros de la UNESCO, la adopción de cinco objetivos de política: 1) hacer de la política cultural un componente central de la política de desarrollo, 2) promover la creatividad y la participación en la vida cultural, 3) reestructurar las políticas y las prácticas a fin de conservar y acentuar la importancia del patrimonio tangible e intangible, mueble e inmueble y promover las industrias culturales, 4) promover la diversidad cultural y lingüística dentro de y para la sociedad de información, y 5) poner más recursos humanos y financieros a disposición del desarrollo cultural (UNESCO, 1998).

La política cultural mexicana incorporó los cinco objetivos propuestos por la UNESCO durante la administración del presidente Vicente Fox, sin embargo, aunque estos nuevos criterios fueron adoptados en nuestra política cultural, en la práctica, como veremos más

adelante, la cultura aun no asume un papel central en nuestro desarrollo nacional, como lo muestra el hecho de que en México el desarrollo cultural está a cargo de un consejo nacional y no de una secretaría, como otros sectores que tienen mayor relevancia para el gobierno, así mismo, la asignación de presupuesto para la cultura fue uno de los rubros más limitados en la administración del sexenio foxista.

En el PNC 2001-2006, que describía la política cultural del presidente Vicente Fox, se reconocía que la cultura era parte fundamental del desarrollo integral de las personas. Un desarrollo medido por la obtención de derechos políticos, económicos y sociales; igualdad de oportunidades para la educación, salud, creatividad y productividad; y la libertad de expresión. “Un desarrollo que respete los derechos humanos, que salvaguarde los distintos tipos de patrimonio, que conserve la biósfera y contribuya a sostener los valores de la democracia” (CONACULTA, 2001: 22).

Previo a la elaboración del PNC, el gobierno realizó una consulta nacional con la finalidad de recoger las propuestas de la sociedad para construir la política cultural del Estado. Así, se llevaron a cabo diez foros de consulta popular entre febrero y marzo de 2001, además de que la Presidencia de la República recibió propuestas vía Internet y correo. Posteriormente se celebraron tres Reuniones Nacionales de Cultura, en las ciudades de Oaxaca, Veracruz y Villahermosa, entre diciembre de 2000 y mayo de 2001, con la participación de los titulares de cultura de los gobiernos estatales de todo el país (CONACULTA, 2001). Cabe acotar que el *Programa Nacional de Cultura* recibió duras críticas de diversos sectores que no veían reflejadas sus propuestas en la política cultural.

El Programa marcaba diez campos de trabajo para el CONACULTA: 1) Investigación y conservación del patrimonio cultural; 2) Culturas populares e indígenas; 3) Patrimonio, desarrollo y turismo; 4) Estímulo a la creación artística; 5) Educación e investigación en el campo artístico y cultural; 6) Difusión cultural; 7) Lectura y libro; 8) Medios audiovisuales; 9) Vinculación cultural y ciudadanización; y 10) Cooperación internacional.

Además, indicaba cinco principios, es decir, normas o ideas para dirigir la política cultural y las acciones que conlleva: 1) respeto a la libertad de expresión y creación; 2) afirmación de la diversidad cultural; 3) igualdad de acceso a los bienes y servicios culturales; 4) ciudadanización de los bienes y servicios culturales, y 5) federalismo y desarrollo cultural equilibrado.

El PNC también se propuso alcanzar once condiciones básicas que deberían ser cumplidas con el esfuerzo de todas las instituciones culturales del gobierno y la Comisión de Desarrollo Social y Humano del Gobierno de la República, a fin de posibilitar su cumplimiento.

Las once condiciones básicas eran:

1. Multiplicar las formas de participación organizada y corresponsable de la sociedad.
2. Promover la reforma del marco legal para el sector cultural.
3. Fomentar la vinculación entre los sectores educativo y cultural
4. Formar públicos para todas las manifestaciones artísticas y culturales.
5. Hacer de México un país de lectores.
6. Ampliar y mejorar la infraestructura cultural en todo el país.
7. Impulsar el desarrollo de las industrias culturales.
8. Impulsar una política cultural internacional estratégica.
9. Hacer de la información la base del diseño de las políticas y la planeación culturales.
10. Desarrollar mecanismos para una óptima utilización de las nuevas tecnologías.
11. Impulsar la modernización e innovación administrativa del CONACULTA

(CONACULTA, 2001: 37)

A continuación se describirá el trabajo realizado por el CONACULTA entre el año 2000 y 2006, para alcanzar las once condiciones mínimas que se propuso:

1 Multiplicar las formas de participación organizada y corresponsable de la sociedad.

En cuanto al incremento de la participación de la sociedad se impulsó la creación de una serie de Consejos Ciudadanos

... un consejo de carácter nacional con la participación de representantes de las instituciones federales y estatales de cultura que asesorará al Conaculta; y consejos de especialistas que apoyarán a los titulares de las instituciones en la formulación y evaluación de proyectos y programas por disciplina. Asimismo, propone la organización de consejos ciudadanos estatales y municipales que incluyan la participación de personas representativas de los distintos sectores de la sociedad civil y de la comunidad cultural local, y cuya función principal será colaborar en el desarrollo, en su ámbito específico, de los lineamientos propuestos en el marco general de planeación de la política cultural nacional. (CONACULTA, 2001: 38).

El CONACULTA también apoyó la participación social a través de patronatos, asociaciones y grupos de voluntarios. De manera paralela se crearon fondos económicos: 1) fondos estatales para la cultura y las artes y 2) fondos de apoyo a las culturas municipales y comunitarias, ambos operados y administrados por comisiones con participación ciudadana.

Cabe señalar que una deficiencia de los fondos económicos fue privilegiar propuestas de artistas individuales sobre las de grupos comunitarios, condición que provocó importantes desventajas a los proyectos de culturas populares e indígenas que generalmente son proyectos de grupos e incluso de comunidades. El apoyo y estímulo a las culturas populares se llevó a cabo únicamente por la Dirección General de Culturas Populares y su Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC). Así, por ejemplo, durante el sexenio del 2000 al 2006 el PACMYC financió proyectos de cultura popular e indígena por poco más de 162 millones de pesos⁴², mientras que en el mismo periodo el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes entregó apoyos por 861 millones de pesos (CONACULTA, 2007).

Pero sobre todo, el Consejo intentó propiciar la participación ciudadana dando continuidad a la política de descentralización⁴³ que en 1988 comenzó el sector cultura, durante la administración del presidente Carlos Salinas.

Debido a la importancia de la participación ciudadana en las políticas de descentralización cultural, se abrirá un paréntesis para abundar en el tema de manera que podamos entender cómo se ha desarrollado la descentralización cultural y de qué manera se vincula con la participación ciudadana.

Recordemos que a partir de la segunda mitad del siglo XIX al intentar fortalecer la integración nacional, se provocaron tendencias centralistas y actitudes paternalistas del Estado Mexicano que dañaron la soberanía nacional y minaron los poderes estatales. A partir de la década de los años setenta, comenzaron a impulsarse acciones en torno a la descentralización administrativa, relacionadas con la aprobación de leyes para la planeación regional. Pero fue a partir de 1982, cuando el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) asumió la descentralización como uno de los principales objetivos de su gobierno. Por su parte, el

⁴² Información difundida por la socióloga Griselda Galicia García durante su último informe de trabajo como Directora General de Culturas Populares, el 30 de noviembre de 2006, en el Museo Nacional de Culturas Populares.

presidente Carlos Salina de Gortari (1988-1994) continuó el proceso de descentralización aunque con menor impacto en la práctica, ya que el gobierno salinista en realidad se caracterizó por una mayor concentración del poder en el gobierno federal. Posteriormente, el presidente Ernesto Zedillo (1988-2000) dio mayor impulso a las políticas descentralizadoras por medio del *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, en el que se establecieron las bases para la redistribución de competencias, responsabilidades y recursos (CESOP, 2006).

Uno de los principales problemas que enfrentó el CONACULTA para la descentralización administrativa de la cultural fue que no existían organismos estatales de cultura a quien transferirles los recursos y la operación de los programas. Sin embargo, luego de que se creó el CONACULTA en 1988, los gobiernos de los estados comenzaron a instalar sus propios consejos para la cultura y las artes, que posteriormente se transformaron en institutos de cultura y que en algunos estados, ya comenzaron a constituirse como secretarías de cultura⁴⁴. A pesar de que estas instancias culturales se fueron desarrollando de manera desigual, debido al contexto económico, político y social de cada estado, en la actualidad su trabajo ha comenzado a tener mayor reconocimiento y apoyo de la sociedad y los gobiernos estatales.

En cuanto a las políticas de descentralización del gobierno de Vicente Fox podemos destacar la creación en el año 2002, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creado con el objetivo de promover el Federalismo⁴⁵ a través del desarrollo regional y municipal, para

⁴³ La descentralización es “un proceso encaminado a trasladar la toma de decisiones públicas de los organismos nacionales asentados en la capital del país hacia órganos que se hallan en el interior de éste, sean o no constitutivos de esos órganos nacionales”. (Mena, 1998: 45)

⁴⁴ Actualmente los estados de Michoacán, Distrito Federal, Colima, Jalisco, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí cuentan con sus respectivas Secretarías de Cultura; mientras que los estados de Chiapas, Hidalgo, Nayarit y Nuevo León, trabajan con Consejos Estatales de Cultura y Artes; por su parte, los estados de Chihuahua, Coahuila, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Morelos, Yucatán, Tabasco, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Baja California, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas tienen Institutos Estatales de Cultura; y únicamente en el estado de Sinaloa funciona una Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (www.sic.conaculta.gob.mx).

⁴⁵ El Federalismo se concibe como la forma ideal de un desarrollo armónico de los estados y municipios, en un marco coherente con las políticas públicas nacionales, a través una serie de cambios en las dimensiones político-institucional, hacendaria, administrativa, de desarrollo regional y municipal. De acuerdo con el INAPAM, la construcción de un Auténtico Federalismo debe replantear la forma en que se estructuran y relacionan las autoridades de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además de definir los mecanismos para la atención ciudadana e impulsar su participación en los tres órdenes de gobierno; establecer nuevos esquemas de gobierno para la descentralización política y la coordinación institucionalizada y promover la incorporación de los gobiernos locales en la producción de los bienes públicos fundamentales (Moreno López, 2006).

fortalecer a los gobiernos locales en la profesionalización de los servidores públicos municipales e impulsar la descentralización en el país (INAPAM, 2006). También en este sexenio surgieron la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), como espacios permanentes en los que los gobernadores y presidentes municipales, respectivamente, se reúnen para la discusión y concertación de los principales problemas nacionales, con lo que se reconoce y fortalece la importancia de los diferentes niveles de gobierno.

Volviendo al ámbito de la cultura, podemos asegurar que la descentralización de los organismos y poderes culturales que comenzó en 1988, es un proceso inacabado al concluir la administración foxista, debido principalmente a que se desarrolló sin estrategias precisas. Según un estudio del investigador Eduardo Nivón, en los últimos 18 años la descentralización cultura ha tenido resultados limitados ya que el CONACULTA "...nunca ha incluido en sus objetivos los instrumentos prácticos para llevarla a cabo⁴⁶ o bien los agentes locales han carecido de las condiciones técnicas, educativas, políticas, etcétera, para conducirla..." (Nivón, 2004b: 327). Lo que en muchos estados ha provocado la implementación de medidas contrarias a las políticas culturales impulsadas por el CONACULTA, en detrimento de las culturas locales.

En la administración de la señora Sara Guadalupe Bermúdez, presidenta del CONACULTA entre 2000 y 2006, la política de descentralización cultural tomó como idea principal la ciudadanización, como lo señaló el presidente Fox en la presentación del PNC 2001-2006 "La cultura es tarea de todos, y por eso nos hemos planteado ciudadanizar las políticas culturales. El cuidado, la difusión y la fuerte promoción de la cultura son objetos centrales de mi gobierno..." (CONACULTA, 2001: 7).

Para la administración de Fox, la ciudadanización fue una estrategia para propiciar la participación de la sociedad en las políticas culturales, desde una visión democrática que permitiera el diálogo y la confluencia de intereses.

⁴⁶ En el año 2000, solamente el 30.9 % del presupuesto federal se destinó a los estados y municipios (ramos 28,33 y 34)

En este sentido, el objetivo de la ciudadanía era que la gestión cultural fuera una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y la sociedad civil. Es importante señalar que se buscaba ciudadanía de las políticas culturales y no la cultura misma. “La cultura, entendida como el proceso creativo de la sociedad, está por sí misma ciudadanizada” (CONACULTA, 2001:30).

Al respecto, el politólogo Eudoro Fonseca Yerena, director general de Vinculación Cultural y Ciudadanización, del CONACULTA y responsable de propiciar la ciudadanía de la política cultural del Consejo, en el sexenio 2000-2006, señalaba que la descentralización cultural se refería a la forma en la que se distribuyen los recursos públicos para la cultura, la planeación de los programas culturales y la toma de decisiones en el sector; relacionados con proceso político inherente a la democratización del país a partir de la participación social de las regiones y las localidades en la conformación de las políticas culturales que les afectan y cómo se articula la relación de las instituciones estatales de cultura con las instituciones federales y la ciudadanía (Fonseca, 2005)

Propuesta ampliamente cuestionada por especialistas de la cultura como el escritor Fernando Solana Olivares quien señalaba “El concepto de la ciudadanía me parece muy desafortunado, es redundante, es ilógico [...] oscurece la verdadera posibilidad de estructurar un plan que indique la participación no sólo de los sectores inmediatamente vinculados sino de aquellos grupos sociales y civiles, receptores naturales del proceso cultural...” (Ávila, 2003:132).

Las principales críticas a la idea de la ciudadanía estaban relacionadas con la confusión que provoca la idea de ciudadanía de la cultura, entendida como llevar la cultura a la sociedad, propuesta rebasada por la concepción amplia de la cultura desde donde entendemos que la cultura es producto de la propia ciudadanía. Además, como se podrá observar en el siguiente cuadro de estrategias para la descentralización, no se consolidaron mecanismo eficientes para que la ciudadanía accediera a la toma de decisiones en igualdad de circunstancia que los gobiernos de los estados, municipales y federal. En general, la participación se limitó a la propuesta y selección de proyectos financiables, más no a la toma de decisiones o definición de contenidos de las políticas culturales. En el siguiente cuadro podemos observar el desarrollo de las políticas de descentralización en los últimos tres sexenios correspondientes al periodo de 1988 al 2006. En él se especifica el área operativa del CONACULTA que implementó la política y su objetivo.

Políticas de descentralización del CONACULTA (1988-2006)		
1988-1994	1995-2000	2001-2006
Instrumento institucional: Coordinación Nacional de Descentralización.	Instrumento institucional: Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Regional.	Instrumento institucional: Dirección General de Vinculación Cultural y Ciudadanización.
Objetivo: “En los programas del CNCA se promovieron la corresponsabilidad y la descentralización como estrategias generales para propiciar la más amplia participación en sus acciones y la distribución social de sus beneficiados”	Objetivo: “La coordinación tuvo la función de servir como interlocutor y enlace entre las distintas áreas del Consejo y las instancias estatales y municipales vinculadas con el quehacer cultural”.	Objetivo: “Dar respuesta a las necesidades de una mejor articulación de los esfuerzos interinstitucionales de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en materia de cultura”.

(Nivón, 2004b: 329)

En este cuadro elaborado por el investigador Eduardo Nivón se muestra cómo la descentralización comenzó con el impulso a la participación y corresponsabilidad en 1988; posteriormente transitó hacia la idea de impulsar el desarrollo regional a partir de 1995 y finalmente en el 2001 “...adoptó el confuso término de ‘ciudadanización’, [que] alude al objetivo de que los tres niveles de gobierno se coordinen y de que la sociedad participe” (Nivón, 2004b: 329).

En los siguientes cuadros se enlistan las estrategias que en los últimos tres sexenios se desarrollaron para propiciar la descentralización de la política cultural, es muy claro observar cómo las acciones son prácticamente las mismas y cómo no se crearon mecanismo para que la ciudadanía participara en todas las etapas de la política pública (elaboración, implementación y evaluación). Únicamente se propició la participación de los ciudadanos en la implementación de programas muy específicos como los fondos económicos.

Estrategias de descentralización del CONACULTA (1988-2006)		
1988-1994	1995-2000	2001-2006
Coordinación Nacional de Descentralización.	Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Regional.	Dirección General de Vinculación Cultural y Ciudadanización.
Descentralización política y administrativa de las unidades e instituciones culturales federales.	Impulsó la creación de Institutos de Cultura o Consejos Estatales para la Cultura y las Artes, en las entidades que carecían de ellos.	Creación de cinco Centros Estatales de las Artes en los estados de Guanajuato, Veracruz, Baja California, Oaxaca y Michoacán.

Estrategias de descentralización del CONACULTA (1988-2006)		
1988-1994 Coordinación Nacional de Descentralización.	1995-2000 Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Regional.	2001-2006 Dirección General de Vinculación Cultural y Ciudadanización.
<p>Programa de Descentralización con 12 estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Convenios-marco con los estados de la República. Que son instrumentos jurídicos para dar unidad y coherencia a los proyectos estatales y permitir su vinculación con CONACULTA. Entre 1989 y 1994 se firmaron convenios-marco con los 32 estados de la República. 2. Creación de Consejos Estatales que aglutinan dependencias culturales de cada estado. Entre 1989 y 1993 se instalaron 14 consejos estatales. 3. Creación de Fondos Estatales para la Cultura y las Artes. Un mecanismo de financiamiento que reúnen aportaciones federales y estatales y de la sociedad, para proyectos culturales. 4. Desarrollo de festivales artísticos internacionales en toda la República. 5. Formación de Recursos Humanos. Capacitación y especialización a través de centros regionales. 6. Apoyo a proyectos específicos de programas estatales. Proyectos prioritarios para los gobiernos de los estados como: museos, centros culturales, muestras estatales, concursos, encuentros y premios. 	<p>A partir de 1996 inició la descentralización de las Unidades Regionales de Culturas Populares para transferir recursos y funciones federales a los gobiernos de los estados y reservar para el CONACULTA una función normativa.</p> <p>Los Fondos Estatales para la Cultura y las Artes en donde los artistas presentan sus iniciativas como resultado de una convocatoria pública, y una comisión, con funciones de jurado, que reúne a miembros de la comunidad artística e intelectual de cada estado, selecciona a los beneficiarios y vigila el cumplimiento de las metas establecidas por cada persona o grupo. Entre 1995 y 2000 se apoyaron 3 943 proyectos culturales y artísticos.</p> <p>Desarrollo de programas de cooperación interestatal como los Circuitos Artísticos Regionales.</p> <p>En 1996 se estableció el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), un fondo especial del gobierno federal, operado por el CONACULTA, en colaboración con los gobiernos estatales y municipales. Entre 1996 y 2000 apoyó 104 recintos culturales, beneficiando a 70 municipios en 30 estados.</p> <p>Entre 1998 y el año 2000 se desarrollaron 535 actividades artísticas en todo el país beneficiando a una población de casi 2 millones y medio de personas.</p>	<p>Se inició la construcción de Centros Estatales de las Artes en San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas y Sinaloa, con la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales</p> <p>El Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Muebles de Propiedad Federal financió 171 proyectos en todo el país.</p> <p>El Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados financió 295 proyectos.</p> <p>El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes entregó 4 mil 358 becas a artistas de excelencia, por un monto de 861 millones de pesos.</p> <p>El Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, PACMYC, entregó poco más de 162 millones de pesos para financiar 9 mil proyectos elegidos por las comisiones estatales, integradas por miembros de la sociedad, artistas y autoridades de cada estado.</p> <p>Se desarrollaron 10 Reuniones Nacionales de Cultura en diferentes estados.</p>

Estrategias de descentralización del CONACULTA (1988-2006)		
1988-1994 Coordinación Nacional de Descentralización.	1995-2000 Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Regional.	2001-2006 Dirección General de Vinculación Cultural y Ciudadanización.
<p>7. En 1992 se creó el Sistema de Información para la Planeación y Evaluación de las Políticas Culturales con información sobre la infraestructura cultural y los principales programas del CONACULTA. Contaba con 175 documentos y la información de 866 espacios culturales.</p> <p>8. Circuitos artísticos de cooperación interregional, que impulsaban la presentación de grupos artísticos en diferentes estados de la República.</p> <p>9. Reuniones permanentes de trabajo. Organización de encuentros de artistas, gestores, periodistas e investigadores.</p> <p>10. Programa de cooperación e intercambio con universidades estatales.</p> <p>11. Publicaciones de revistas, suplementos y libros.</p> <p>12. Programa Cultural de las Fronteras (norte y sur) que impulsaron la formación y capacitación, la promoción de la cultura mexicana, el uso de los medios para la difusión cultural en las fronteras y la investigación sobre las culturas fronterizas.</p> <p>El Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), creado en 1989, financió entre 1989 y 1994 alrededor de 2,800 proyectos de culturas populares.</p>	<p>Se impulsaron los Programas Especiales de Desarrollo Cultural Regional para atender de manera articulada regiones culturales que no se circunscribían a los límites político-administrativos de las entidades federativas. Entre 1995 y 2000 se trabajó en cinco regiones: Huasteca, Cuenca del Usumacinta, Pacífico Sur, Comarca Lagunera y Río Bravo.</p> <p>En 1995 surgió el Programa Creadores en los Estados, con el apoyo del FONCA, para acercar a los miembros del Sistema Nacional de Creadores de Arte a las comunidades artísticas de todo el país, así como para dar a conocer su obra a un público más amplio. Entre 1995 y 2000 se realizaron mil 324 actividades a lo largo de todo el territorio nacional..</p> <p>El Sistema de Información Cultural incrementó el número de registros a más de 30,000.</p> <p>Se creó el Programa "Adopte una obra de arte" para involucrar a la sociedad civil en la preservación del patrimonio artístico. Como resultado, se constituyeron 32 subfondos para proyectos de restauración de obras de arte, monumentos y sitios patrimoniales.</p> <p>La Cineteca Nacional extendió sus servicios a los 31 estados de la República y se conformaron tres cinetecas estatales.</p>	<p>El Programa de Desarrollo Cultura Municipal apoyó la formación de 500 Consejos Ciudadanos que representan al 85% de la población nacional.</p> <p>Se creó el Sistema Nacional de Capacitación de Promotores y Gestores Culturales.</p> <p>El Sistema de Información y Cultura incrementó a más de 35,000 sus registros.</p>

(Nivón, 2004b: 329; DGCP, 1999; CONACULTA, 1994; CONACULTA, 2000, Sistema Nacional de Información (SIC); CONACULTA, 2006)

Entre los aciertos de las políticas de descentralización cultural podemos destacar: 1) mayor presencia y participación de los gobiernos estatales a partir de la firma de acuerdos jurídicos que contribuyeron a vincular los proyectos estatales con los federales; 2) creación de Consejos Estatales de Cultura, institutos o secretarías de cultura en la mayoría de las entidades federativas del país que están asumiendo un nuevo protagonismo; 3) el Congreso de la Unión está asumiendo un nuevo papel en la políticas culturales; 4) creación de fondos estatales para el fomento de las culturas populares y la creación artística (Nivón, 2004a: 5; 2004b: 330); y 5) cada vez más estados de la República cuentan con su propia normatividad sobre cultura, con instituciones culturales más consistentes y con mayores recursos, que les está permitiendo tener un mejor control sobre el ámbito cultural en sus respectivas entidades. Sin embargo, las estrategias de participación ciudadana aún dejan mucho que desear, todavía se necesita mayor impulso para garantizar la presencia ciudadana en la planeación, desarrollo y evaluación de las políticas culturales.

El proceso de descentralización de la cultura está generando una nueva dinámica entre las instancias federales y los gobiernos estatales y municipales, como lo muestra el caso de las reformas a los artículos 27, fracción XXV del artículo 73, y 124 de la Constitución, aprobados por el senado en abril de 2006, con la finalidad de descentralizar al INAH y permitir que las zonas arqueológicas y la investigación de las mismas queden a cargo de los gobiernos estatales y municipales. Al respecto, los trabajadores del INAH, así como diversas organizaciones e intelectuales señalaron que sería un atentado a la identidad nacional y al patrimonio cultural de la Nación debido a que la eliminación de la responsabilidad federal en materia de monumentos arqueológicos e históricos pondría en riesgo el legado histórico monumental de los mexicanos, debido a que los poderes políticos locales frecuentemente están sometidos a los intereses comerciales y empresariales (García Hernández, 2006). Por lo pronto, la discusión en torno al tema aún tiene mucho que dar y hasta el momento sigue pendiente en la agenda anual de trabajo 2007 de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados⁴⁷.

⁴⁷ La Gaceta Parlamentaria, número 2177, del lunes 22 de enero de 2007, señala que la Comisión de Cultura de Cámara de Diputados tiene como asuntos pendientes las reformas de la fracción XXV del artículo 73 de la Carta Magna, para precisar las facultades del Congreso de la Unión en materia de cultura y artes, así como analizar, discutir y en su caso aprobar los cambios jurídicos necesarios a Ley Federal de Monumentos y Zonas

2. Promover la reforma del marco legal para el sector cultural.

Para continuar con la revisión de las condición básica propuesta en CONACULTA durante el sexenio de Vicente Fox, se hablará de la reforma al marco legal para el sector cultural, ya que el derecho a la cultura en México aún no esta garantizado en la Constitución, ni se reconocen las facultades del Congreso de la Unión para impulsar leyes de concurrencia en la materia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Por lo que las instituciones culturales existentes ejercen sus actividades sin un marco jurídico unitario.

A pesar de que hay más de trescientas normas jurídicas aplicables a la cultura, entre las que se encuentran un conjunto de nueve leyes, cinco reglamentos, 28 decretos y 21 acuerdos, así como el decreto presidencial de creación del CONACULTA, no contamos con reglas claras que las relacionen entre sí, no están sistematizadas y en muchos casos ya no corresponden a las necesidades del México del siglo XXI (Nivón, 2004b).

Como lo muestra el caso de la supeditación de las políticas culturales a la política fiscal. Para ilustrar estas incongruencias mencionaré dos ejemplos: el primero es la modificación de la fracción 28 del artículo 109 de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), que en el 2001 dispuso que "...la exención total por concepto de derechos de autor que los escritores gozaban antes, ahora se limitará solo a los que ganen menos de 400 pesos anuales. Esta nueva norma se aplicaría a los escritores únicamente; pues otros creadores como artistas plásticos, fotógrafos, guionistas, caricaturistas y coreógrafos, curiosamente continuarían beneficiándose de la exención total de impuestos" (Nivón, 2004b:4). Estas modificaciones violaban la Ley de Derechos de Autor porque sólo se aplicarían a compositores y creadores de obra editada en papel. Para enfrentar este conflicto Víctor Hugo Rascón Banda, presidente de la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), hizo presión y generó acuerdos con legisladores para solucionar el problema. La ausencia de un marco legal provocó confrontaciones ideológicas más que interpretaciones legales.

Arqueológicos, Artísticos e Históricos, a fin de adecuarla a las necesidades actuales y actualizar la legislación relativa a la protección del patrimonio cultural, entre otros. (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>)

El segundo ejemplo es la reforma a la Ley del IVA del 1 de enero de 2003, cuando las editoriales de libros y periódicos quedaron incorporadas de manera definitiva a la tasa 0%. Por el contrario, las editoras de revistas quedaron exentas y sin posibilidad de acreditar el IVA que les fuera trasladado (Hernández, 2003), lo que generó desacuerdos de anticonstitucionalidad ya que era ilógico gravar con tasas diferentes a publicaciones similares.

Estos ejemplos muestran que nuestra legislación cultural es antigua y no tienen elementos suficientes para regular la participación de la sociedad, la convivencia con el mercado y el impulso al desarrollo. No especifican “...el papel de la cultura en el desarrollo; la forma de armonizar los conflictos públicos y privados en el campo de la cultura; el desarrollo estratégico de los medios de comunicación en la globalización; la protección de los creadores y artistas; los deberes y los derechos de los gestores culturales, y muchos otros puntos” (Nivón, 2004b: 8).

Otro caso notable al respecto fue el rechazo encabezado por el pintor Francisco Toledo a la instalación de un restaurante McDonald’s en los portales del Centro Histórico de la ciudad de Oaxaca, declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO. En donde se decidió retirar la autorización para construirlo, debido a las presiones ciudadanas y políticas. El problema es que aún no hay normas para regular el desarrollo del centro de Oaxaca que es patrimonio cultural. Sobre el tema, el gobernador de Oaxaca señaló que se podría poner el McDonalds en cualquier otra parte de la ciudad, menos en el centro histórico, aunque con ello “El gobernador está violando la ley porque si el concesionario cubre los lineamientos establecidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia para las fachadas, en su interior puede hacer cualquier cosa...” (Ávila, 2003:141).

Una situación más fue la del ex Hotel Casino de la Selva⁴⁸, ubicado en Cuernavaca, Morelos. En donde a pesar de una serie de protestas en contra de la destrucción del valioso casino interpuestas por intelectuales, especialistas del ámbito cultural y sectores de la sociedad civil, nada se pudo hacer. Al final, el principal problema fue que no contamos con leyes claras

⁴⁸ Se autorizó la construcción de un centro comercial en donde estuvo el Hotel Casino de la Selva, edificio que contenía varios murales de diferentes artistas mexicanos, por lo que era considerado de gran valor patrimonial. Para evitar la destrucción de los murales hubo diversas manifestaciones a lo largo de muchos meses sin respuestas favorables a la preservación del lugar. Lamentablemente no hubo disposición negociadora tanto del gobierno estatal como de la empresa compradora, se vulneraron diversos ordenamientos legales y los opositores, cuya movilización tuvo repercusiones a nivel internacional, sufrieron persecuciones penales (Nivón, 2004b).

al respecto. Por ello, hasta que las políticas culturales tengan sustento constitucional podremos hablar de la cultura como un bien público, en la medida que no ocurra, el desarrollo cultural seguirá siendo circunstancial como lo muestran estos ejemplos.

Ante este vacío, el CONACULTA se había propuesto impulsar dos reformas: 1) institucional para otorgar al organismo rector de la política cultural una personalidad jurídica congruente con su función y sus obligaciones, y 2) una reforma jurídica para garantizar a los mexicanos el derecho de acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, a través de la promulgación de una Ley General de Cultura que estableciera el marco para la formulación de las políticas culturales y la distribución de competencias en cada uno de sus principales campos de acción (CONACULTA, 2002).

Bajo este entendido, en septiembre de 2005 Sari Bermúdez, presidenta del CONACULTA presentó Ley de Fomento y Difusión de la Cultura, mejor conocida como Ley Bermúdez, ante la Cámara de Diputados. La propuesta levantó amplias críticas y rechazo por diversos sectores entre los que destacaban los mismos trabajadores del Consejo.

Al respecto el jurista y ex trabajador del CONACULTA, Francisco Javier Dorantes, señalaba que el proyecto sólo intenta justificar la existencia del Consejo a nivel administrativo, de manera que implicaba regresividad del Estado en materia de protección de derechos culturales ya que no tenía fundamentos adecuados. Luego de un análisis, Dorantes aseguró haber encontrado en la propuesta del ejecutivo 23 inconsistencias importantes; además hizo hincapié en que la ley volvía a centralizar las atribuciones del CONACULTA; propiciaba la legitimación de decisiones unilaterales; los pocos derechos que establecía eran declarativos; no creaba mecanismos concretos de participación social; y se le otorgaba al presidente del CONACULTA la facultad de nombrar a todos los funcionarios del sector cultural (Amador, 2006).

Por otro lado, también fue criticada porque pretendía "...entregar de facto a la iniciativa privada la labor de promoción de la cultura, a través de las llamadas 'industrias culturales', y conceder a los capitales ligados al turismo la explotación del patrimonio cultural de la nación" (Paul, 2006) de acuerdo con comunicados del Parlamento Alterno de Cultura y Educación⁴⁹.

⁴⁹ Está integrado por 52 organizaciones sociales, así como por el Colectivo de Sindicatos del Sector Cultura de la Secretaría de Educación Pública, que agrupa a varias delegaciones sindicales de los institutos nacionales de Bellas Artes (INBA) y de Antropología e Historia (INAH).

Es decir, la Ley Bermúdez seguía claramente los lineamientos marcados por el modelo neoliberal en el que se da prioridad al libre mercado en detrimento de la función social de las industrias culturales y de los medios masivos de comunicación. Postura que a todas luces, como ya lo comentamos en el capítulo anterior, no sólo impacta al ámbito cultural del país, sino también al económico y social, por su papel estratégico en el desarrollo nacional. La legislación en la materia no puede seguir considerando a las industrias culturales sólo como un negocio, tiene que regular y garantizar su función de servicio público, de lo contrario los organismos de comercio internacional, así como la iniciativa privada, definirán su desarrollo a partir de sus propios intereses y en buena medida el destino de nuestro país.

La influencia y el poder que han alcanzado las industrias culturales como la radio y la televisión, principalmente, deben atenuarse con la participación clara y decidida del Estado y de la sociedad. No se trata de competir contra la iniciativa privada, sino de regular las industrias culturales a través de políticas culturales y de comunicación que propicien un equilibrio entre su desarrollo económico y su función social.

3. Fomentar la vinculación entre los sectores educativo y cultural.

Volviendo a las once condiciones básicas que se propuso alcanzar el CONACULTA, se encuentra en tercer lugar la importancia de vincular la educación y la cultura, ya que ambos procesos se enriquecen mutuamente, lo que favorecería el pleno desarrollo cultural y humano. La educación como un medio excelente para la difusión cultural y la cultura como un detonador de sensibilidad y creatividad. Sin embargo, la realidad muestra que esta propuesta no se ha cumplido desde un espacio tan importante como lo es la educación básica donde la educación artística está ausente (Palacios, 2006).

4. Formar públicos para todas las manifestaciones artísticas y culturales.

De acuerdo con las políticas del CONACULTA se tenían que formar públicos capaces de valorar las diversas expresiones culturales ya que sin estos destinatarios la creación artística no cumpliría sus objetivos. Sin embargo, la globalización y las políticas del libre mercado que siguen guiando las políticas culturales del nuevo siglo, han privilegiado las manifestaciones culturales dirigidas a públicos con capacidad económica para consumir cultura, mientras que las actividades no rentables son limitadas a programas complementarios, con presupuestos

marginales y con acciones de carácter secundario. En este contexto de mercantilización de la cultura se ha acentuado el uso de ideas como consumo cultural, rentabilidad cultural, coinversión cultural, patrocinios culturales, mercados culturales, etc. (Crespo, 2003), que están reforzando la idea de la cultura como un producto comercializable, más que como un bien esencial para el desarrollo del ser humano.

5. Hacer de México un país de lectores.

La política cultural del presidente Vicente Fox se propuso mantener el fomento a la lectura a través de la edición y distribución de libros, difusión en medios de comunicación y creación de bibliotecas. Sin embargo, en esta última propuesta el gobierno foxista mostró que continuaba la discrecionalidad característica del antiguo régimen priísta, ya que por decisión del mismo presidente se impulsó la construcción de la biblioteca nacional “José Vasconcelos”, a pesar de numerosos desacuerdos entre diversos sectores de la sociedad, esto debido principalmente a que la decisión fue presidencial y no el resultado de una consulta ciudadana como lo requería un proyecto de esa magnitud (Nivón, 2004a).

La megabiblioteca promovida por Fox como la obra cultural más importante de su sexenio, con un costo de 2 mil 300 millones, fue inaugurada en mayo del 2006 durante el proceso electoral, aún cuando los trabajos de construcción estaban inconclusos y había numerosas fallas técnicas. Sin embargo, el 20 de marzo del 2007, a menos de un año de ser inaugurada, la biblioteca “José Vasconcelos” tuvo que cerrara sus puertas temporalmente para ser remodelada, porque no podía garantizar la seguridad de sus trabajadores y usuarios (García Aura, 2007). Así, se ha convertido en un símbolo de la ineficiencia y corrupción que caracterizaron las administraciones de Sara Guadalupe Bermúdez, al frente de CONACULTA y del presidente Vicente Fox.

Por otro lado, la transformación del sistema de bibliotecas públicas también evidenció que el gobierno federal limitó su participación en la cultura y permitió que otros agentes privados se insertaran en ese espacio y tomaran decisiones bajo intereses de la iniciativa privada, como lo mostró el acuerdo que el gobierno foxista mantuvo con la empresa Microsoft para la formación de bibliotecas⁵⁰.

⁵⁰ El proyecto la creación de nuevas bibliotecas municipales y la rehabilitación y modernización de las ya existentes requería una inversión de cerca de 4 mil millones de pesos en cuatro años. El gobierno federal a través

6. Ampliar y mejorar la infraestructura cultural en todo el país.

En cuanto a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura cultural en todo el país, los recursos para escuelas y centros de enseñanza artística, galerías, auditorios y teatros, museos y casas de cultura, etc. se canalizaron principalmente bajo criterios de rentabilidad, mientras que la mayoría de la infraestructura cultural del país carecía de presupuestos para su operación (Crespo, 2003).

7. Impulsar el desarrollo de las industrias culturales.

Se reconoció la importancia de las industrias culturales: editorial, fonográfica, artesanal, televisión, cine, radio, video, prensa, revistas, nuevas tecnologías, publicidad para la difusión masiva de la cultura. Además se enfatizó la importancia que estas industrias tienen en las economías nacionales por lo que se consideró prioritario estimularlas y consolidarlas para el desarrollo del mercado interno. Incluso el *Programa Nacional de Cultura 2001-2006* enfatizaba la necesidad de promover el establecimiento de una legislación acorde con sus especificidades y potencialidades. Por ello, se buscaba "...promover estudios orientados a definir el sector de las industrias culturales y a establecer indicadores, así como la formación de comisiones y grupos de trabajo intersectoriales que permitan avanzar en los aspectos legislativos, fiscales y económicos de estas industrias. Por otro lado, deberá estimularse la creación de programas de capacitación y profesionalización de recursos humanos de este sector" (CONACULTA, 2001: 45)

Sin embargo, no se impulsó el debate público sobre políticas de comunicación y cultura. Mientras que el CONACULTA tampoco participó en los debates para las reformas de la Ley Federal de Radio y Televisión, ni de la Ley de Telecomunicaciones. Simplemente se mantuvo distante y callada, cuando era fundamental manifestar su postura por la importancia de ambas leyes en el desarrollo de las industrias culturales y de la cultura misma.

Pero lo que más impactó, fue la ausencia de una postura del gobierno sobre la importancia de crear medios públicos, la participación del Estado en los medios de comunicación y el desarrollo de medios comunitarios como espacios de expresión de la

de la SEP aportó 3 mil millones de pesos, mientras que la empresa Microsoft México se comprometió a donar programas de software educativo y 285 millones de dólares de la Fundación Bill y Melinda Gates. Estos fueron invertidos en la adquisición de computadoras, soporte técnico y capacitación del personal responsable. (Nivón, 2004a)

diversidad cultural y en particular para promover las culturas populares. Por el contrario, el gobierno panista mostró su interés por limitar su acción en el sector y favorecer a los empresarios incrementando su poder sobre el mismo Estado y la sociedad.

Cada vez es más evidente la influencia que ha adquirido el duopolio mediático Televisa y T.V. Azteca ante los grupos políticos, como lo vimos en las elecciones del 2006 cuando “Los jefes de los bloques legislativos exigieron a sus representantes en las cámaras que apoyaran la ‘Ley Televisa’ para no perjudicar la imagen mediática de sus candidatos” (García Canclini, 2006:38). Momento que el duopolio aprovechó para conseguir la aprobación, en abril del 2006, de la Ley Federal de Radio y Televisión, mejor conocida como Ley Televisa, y de la Ley de Telecomunicaciones.

La reformas a las leyes acentúan el poder de Televisa y T.V. Azteca ya que les garantizan la ampliación del espectro electromagnético de manera gratuita, acceso a nuevos servicios de telecomunicaciones (Internet, telefonía celular, etc.), además de adjudicar a las televisoras la comercialización de los servicios derivados de la digitalización (acceso inalámbrico a banda ancha, mensajes de Internet sin computadora, descarga de multimedia y software), limitando el papel del Estado como regulador y garante del interés público (Gómez, 2006).

8. Impulsar una política cultural internacional estratégica.

La idea era proyectar a la cultura mexicana en la mayor cantidad de países. “Con la finalidad de tener presencia en el mundo de manera estratégica y de acuerdo con los lineamientos de la política exterior...” (CONACULTA, 2001: 45). Sin embargo, la política cultural en el ámbito internacional fue prácticamente inexistente. Lo más rescatable fue la etapa en la que el ex canciller Jorge Castañeda “...impulsó una actuación cultural en el extranjero a través del Instituto de México y de un gran número de artistas e intelectuales contratados personalmente por él como agregados culturales o cónsules” (Nivón, 2004a: 9) medida que muy pronto fue eliminada.

9. Hacer de la información la base del diseño de las políticas y la planeación culturales. Poner la información cultural de México al alcance de instituciones y organismos públicos, de creadores, investigadores, promotores, comunicadores y ciudadanos en general

para el diseño, planeación y evaluación de la actividad cultural. Se pretendía crear un área de estudios culturales para el desarrollo de "...información y las investigaciones acerca de los aspectos fundamentales tanto del sector cultural como de los que tengan una relación directa con él: estadísticas nacionales, infraestructura, industrias culturales, programas de fomento cultural y artístico, procesos, consumo y hábitos culturales, etc." (CONACULTA: 2001: 46).

Actualmente el CONACULTA ofrece el Sistema de Información Cultural (SIC)⁵¹, que es un portal electrónico y una base de datos en Internet desarrollado por la Coordinación Nacional de Estrategia y Prospectiva con información geográfica de los recursos culturales del país, así como datos sociodemográficos y económicos complementarios. A través de una red, que enlaza a las 32 instancias estatales de cultura y a diferentes áreas del CONACULTA, se actualiza la información. El objetivo del sistema es ofrecer datos suficientes para elaborar diagnósticos, orientar la toma de decisiones y evaluar las políticas culturales.

A pesar de este sistema, el investigadores Eduardo Nivón (2004) asegura que el Consejo no ha cumplido con publicar información sobre el sector cultural con los alcances programados, en consecuencia, ni la sociedad ni las instituciones públicas contamos con diagnósticos suficientes sobre la población que se pretende atender, entre otros tópicos que permitan dar cuenta de la situación de la cultura en México.

10. Desarrollar mecanismos para una óptima utilización de las nuevas tecnologías.

"Mediante los procesos de digitalización en muchos campos culturales, el CONACULTA buscará aplicar las tecnologías más avanzadas para una mejor difusión de sus actividades..." (CONACULTA, 2001: 44). Al respecto, se crearon 42 páginas de Internet e intranet, entre el 2000 y 2006, de acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas del CONACULTA, publicado a finales del 2006. El servicio de Internet tiene actualmente más de 100 millones de usuarios en el mundo, entre quienes se posibilitan estrategias de comercio electrónico, intercambio de información y mercadotecnia electrónica.

11. Impulsar la modernización e innovación administrativa del CONACULTA.

Partir de un programa con tres vertientes de acción: 1) innovación organizacional, 2) desarrollo de recursos humanos y 3) fortalecimiento de la administración interna.

Debido a que el desempeño del personal es fundamental en los resultados de la política cultural, se buscaba la eficiencia a partir del siguiente diseño organizacional: agrupamientos de acuerdo con las competencias de las unidades administrativas, trabajo en equipo, coordinación entre las áreas y la productividad interna. (CONACULTA, 2001).

Sin embargo, debido a que el gobierno panista otorgó poca importancia estratégica a la cultura, se asignaron autoridades culturales de bajo perfil, cuyo poco conocimiento del ámbito cultural se reflejó en las propuestas de desincorporación del FONART, que era visto como una cadena de tiendas de artesanías, así como de EDUCAL, limitado a desarrollarse como una cadena de librerías. A pesar del discurso, realmente no se reconoció el papel de la cultura en el desarrollo y la gobernabilidad. “Del mismo modo que la gestión de la economía, la sociedad y el medio ambiente, la cultura es el «cuarto pilar» de la gobernabilidad en las sociedades democráticas. Precisamente, por el impacto general de la cultura en la vida social, su tratamiento en la actualidad va más allá de la política y el mercado” (Nivón, 2004a: 9).

Aunque el gobierno foxista recibió una estructura relativamente eficaz y moderna para la atención del sector cultura, su falta de interés y claridad sobre el tema se reflejó en el estancamiento de la política cultural, como lo señala el escritor Fernando Solana Olivares

Esto refleja que es proverbial la falta de interés concreto del presidente de la República; en ese tenor, no veo un proyecto nacional, veo una zona de ocurrencias que son administradas más o menos políticamente [...] Creo que lo que ha faltado son tres cosas: una voluntad política específica y, mientras no exista, mientras en el territorio político no esté identificada la cultura como uno de los elementos del desarrollo no habrá posibilidad; otra cosa incorrecta son los gestores de las instancias culturales: no creo que por fuerza los creadores sean buenos administradores, no creo que los filósofos buenos gobernantes, la historia lo enseña sobradamente, lo que ha faltado es preocupación de la gente que está a cargo de estas instancias por generar bienes de cultura o cuando menos divulgarlos y, finalmente, lo que falta es la conjunción de la verdadera sociedad civil demandante, participativa y organizada que intensifique el valor de lo cultural como una forma elemental, cívica y civil a cualquier escala (Ávila, 2003)

Este breve recuento sobre las 11 condiciones mínimas que el CONACULTA debía alcanzar para impulsar el desarrollo cultural en México, son una pequeña muestra de las limitaciones y deficiencias con las que se desarrolló la política cultural del primer gobierno panista. Por supuesto, también son el reflejo de su falta de entendimiento sobre la importancia de la cultura en el desarrollo nacional.

⁵¹ Se puede consultar en <http://sic.conaculta.gob.mx>

Podemos resumir que la política cultural del gobierno foxista se caracterizó por poner énfasis en dos aspectos: la ciudadanización, entendida como el impulso a la participación social, y la descentralización. Al final del sexenio ambos aspectos dejaron mucho que desear ya que la participación ciudadana aún no cuenta con mecanismos claros y eficaces, mientras que la descentralización, en la mayoría de los estados provocó graves retrocesos en la política cultural debido a la falta de planeación del proceso y a que ahora son los gobiernos de los estados los que definen la política en muchos casos sin criterios establecidos y bajo sus propios intereses, que no necesariamente reflejan las necesidades sociales.

A continuación se muestra un cuadro en el que observamos los programas sustantivos del CONACULTA de 1988 al 2006. Y cómo las políticas culturales de los últimos tres sexenios son prácticamente las mismas.

Programas sustantivos del CONACULTA		
1988-1994	1995-2000	2001-2006
<ul style="list-style-type: none"> - Preservación y difusión del patrimonio cultural nacional. - Aliento a la creatividad artística y a la difusión de las artes. - Desarrollo de la educación y de la investigación en el campo de la cultura y las artes. - Fomento del libro y la lectura. - Preservación y difusión de las culturas populares. - Fomento y difusión de la cultura a través de los medios audiovisuales de comunicación. <p>A partir de 1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos especiales de arqueología. - Centro Nacional de las Artes. - Sistema Nacional de Creadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural. - Estímulo a la creación artística. - Educación e investigación artística. - Fomento del libro y la lectura. - Fortalecimiento y difusión de las culturas populares. - Difusión de la cultura. - Cultura en medios audiovisuales. - Descentralización de los bienes y servicios culturales. - Cooperación cultural internacional. <p>Programas especiales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo cultural infantil. - Desarrollo cultural de los trabajadores (redefinido como programa de animación cultural). 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y conservación del patrimonio cultural. - Estímulo a la creación artística. - Educación e investigación en el campo artístico y cultural. - Lectura y libro. - Cultural populares e indígenas. - Patrimonio, desarrollo y turismo. - Difusión cultural. - Medios audiovisuales. - Vinculación cultural y ciudadanización. - Cooperación internacional.

(Nivón, 2004a: 328)

Luego de este recuento es claro ver que el cambio de régimen político en nuestro país no trajo transformaciones notables en la política cultural como lo muestra la descripción que hemos hecho del *Programa Nacional de Cultura 2001-2006*. Las líneas generales de la institución y los criterios de la política panista dieron continuidad a las políticas de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León, los últimos dos sexenios priístas, lo que mostró la falta de claridad para el desarrollo de una política cultural del primer gobierno panista en México, que se limitó al desarrollo de un modelo incrementalista de política pública, es decir, sólo hicieron pequeños ajustes a la política existente, adhiriéndose a la política cultural priísta impulsada a partir de 1988.

A pesar de que el gobierno foxista reconoció a la cultura como parte integral del desarrollo, con sustento en los derechos humanos, como lo propuso la UNESCO en 1998, su falta de interés y claridad para el desarrollo de la política cultural trajo como consecuencia: 1) la designación de la presidenta del CONACULTA y de otros funcionarios de alto nivel con perfiles inadecuado por el desarrollo de políticas culturales efectivas; 2) intento fallido de incrementar la participación ciudadana que no consolidó la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en el desarrollo de las políticas culturales; 3) la política de descentralización se desarrolló sin la definición de instrumentos para su aplicación y sin la preparación adecuada de funcionarios públicos locales para su implementación, a pesar de ello, se incrementó la participación de otras autoridades locales, estatales y nacionales, además permitió que la inversión económica de todas autoridades fuera coordinada desde fondos económicos a partir de criterios compartidos y metas específicas; 4) en materia indígena, destacó la creación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, además de la institucionalización de las políticas dirigidas a la población indígena, relacionadas con la defensa de sus derechos y la profesionalización intercultural; 5) fracasaron sus propuestas para la creación de un nuevo marco legal para la cultura; 6) hubo una tendencia hacia la mercantilización de la cultura; 7) desarrolló infraestructura cultural bajo criterios de rentabilidad, mientras que los espacios establecidos no contaron con recursos suficientes para su desarrollo; y 8) impulsó el desarrollo de industrias culturales bajo la lógica comercial en detrimento del impulso a la diversidad cultural y la apertura de espacios para las expresiones de los sectores populares.

Las políticas culturales de este sexenio han incorporado, por lo menos al discurso, las recomendaciones de la UNESCO generadas al finalizar los años noventa, que como ya señalamos son: reconocimiento de la cultura como fundamento del desarrollo; afirmación y valoración de las identidades culturales; mayor participación ciudadana; conservación y valoración del patrimonio tangible e intangible; promoción de las industrias culturales; promoción de la diversidad cultural y lingüística; e incremento de recursos humanos y financieros para el desarrollo cultural.

De acuerdo con el *Informe del Sistema Nacional de Cultura. Informe México* auspiciado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el trabajo del CONACULTA ha sido benéfico para el desarrollo cultural de nuestro país

Con la presencia del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), no sólo se ha incrementado notablemente la articulación entre las propias dependencias que integran el denominado "Subsector Cultura" de la Secretaría de Educación Pública, sino también entre el conjunto de las instituciones culturales del país, principalmente las universidades, los institutos de cultura de los 31 estados y del Distrito Federal, las asociaciones y fundaciones privadas, las empresas que apoyan la actividad cultural, los grupos organizados de la sociedad civil, la comunidad artística e intelectual, y los organismos culturales internacionales (OEI, 2002).

Y a pesar de su opinión favorable al desarrollo de las políticas culturales mexicanas, el informe de la OEI señala la necesidad de repensar las políticas culturales en este nuevo milenio. Un nuevo siglo en donde la globalización marca los ritmos de la vida económica y cultural de la mayoría del mundo y en donde los Estados y la sociedad se han replanteado la relación entre lo tradicional y lo moderno y entre cultura nacional y el cosmopolitismo, para construir nuevas políticas que les permitan adaptarse a los retos. Así, se ha buscado en los valores de las culturas propias, la asimilación de lo mejor de la cultura universal, el aprecio de la diversidad cultural, la identificación de lo propio y el respeto hacia las demás culturas, la base de un nacionalismo renovado y viable en el escenario internacional.

Para finalizar la revisión de las políticas en el siglo XXI señalaré cuatro de las grandes tendencias culturales en el nuevo siglo de acuerdo con la Organización de Estados Iberoamericano:

1. Incremento del uso de las nuevas tecnologías en los procesos de creación, estudio y difusión de la cultura.

2. Mayor participación de la sociedad civil en las acciones culturales auspiciadas por las instituciones públicas y privadas.

3. Profundización en los procesos de identidad cultural de grupos sociales y etnias, y ampliación de los canales de difusión de sus expresiones propias, bajo esquemas autogestivos y de concertación con las instituciones públicas. La reivindicación de los derechos indígenas que es común a numerosas naciones en el mundo contemporáneo, tiene también en México un significado asociado a los cambios que viene observando el país en lo social, lo cultural, lo jurídico y lo político durante épocas recientes. A ese respecto, desde 1992 la propia Constitución Política del país ha reflejado la necesidad de incorporar de manera explícita los derechos de las culturas indígenas. El siglo XXI deja ver una época de rico intercambio entre las culturas que forman el país, y una más justa relación entre los grupos sociales que las representan.

4. En el contexto de la globalización, la cultura mexicana ha sido ampliamente difundida en el mundo, mientras que México ha recibido cada vez mayor información de otras culturas. Nunca antes como en los años noventa México había difundido tan ampliamente su patrimonio cultural en países de América del Norte, Europa, América Latina y Asia, principalmente. En reciprocidad, numerosos países han mostrado el valor de su patrimonio a los mexicanos (OEI, 2002).

Importancia del desarrollo y difusión de las culturas populares en México.

...la presencia de incontables tradiciones populares, con siglos de trayectoria que asumen miles de formas particulares y que, o bien siguen confinadas en sus regiones (volviéndose, en el mejor de los casos, cultura 'regionalizada' con fines de identidad), o bien deben pasar por el filtro de homogeneización y simplificación de los medios masivos de comunicación para alcanzar una influencia más allá de su origen local. Frente a la enorme diversidad cultural acumulada en cinco siglos, hemos logrado, hasta hoy muy poco pluralismo cultural auténtico" (De Carvalho, 1991: 158).

Por ello, José Jorge De Carvalho propone construir un pluralismo simbólico radical, es decir, ya no podemos seguir negando la existencia de nuestra diversidad cultural ni argumentando el valor de su existencia, tenemos que actuar con definición y rapidez para aprovechar su riqueza en beneficio de nuestros países. Su valor está sustentado en la pluralidad de lo popular, en la diversidad de intereses dada por la heterogeneidad de los segmentos que componen a una sociedad.

Además, De Carvalho asegura que los países latinoamericanos deben hacer una defensa explícita del potencial de creación y crecimiento de sus culturas, por lo que señala que debemos tener una “...actitud dinámica, una profundización y un aprendizaje constante de las distintas tradiciones, sumados a una lucha sin tregua contra la homogeneización y simplificación. Más aún, un compromiso explícito con las manifestaciones culturales que se encuentran al margen del gran círculo comercial de producción y que ofrecen alternativas de expresión e identificación”. Y agrega que “Dada la desproporción del poder de difusión entre la industria cultural y las tradiciones folclóricas y populares locales y regionales, construir ese pluralismo cultural sería ya un paso mayor para retomar el camino utópico, donde el bienestar de la cultura, creativa y plena en todos sus niveles, sería un indicador positivo del bienestar de la sociedad como un todo” (De Carvalho, 1991: 160 y 161).

El valor de esta diversidad cultural, que actualmente es reconocido por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, comenzó a plantearse en los debates internacionales en la década de los años ochenta. En 1988 la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO tomó la tarea de incorporar las perspectivas culturales a las estrategias de desarrollo mundial. Así se creó la Comisión de Desarrollo y Cultura que en 1997 presentó el informe *Nuestra Diversidad Creativa*, preámbulo para la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, en septiembre de 2001 (Carrasco, 2005). En la declaración se alude a la importancia de la diversidad cultural para el desarrollo de los países:

1. La diversidad cultural es tan necesaria para el ser humano como la diversidad biológica lo es para los organismos vivos.
2. En nuestras sociedades tan diversas es indispensable garantizar una convivencia armoniosa entre las personas y grupos de diferentes culturas para garantizar la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz.

3. La diversidad cultural es una de las fuentes de desarrollo no solamente económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.

4. La defensa de la diversidad cultural forma parte de los derechos humanos.

5. Es importante que las culturas puedan expresarse y darse a conocer a través de los medios de comunicación.

6. Toda creación tiene sus orígenes en las tradiciones culturales.

7. Las políticas culturales deben crear condiciones propicias para la producción y difusión de bienes y servicios culturales diversificados. (UNESCO, 2001).

Estas propuestas proclamadas en el ámbito internacional surgen ya que "...junto a los procesos de globalización y mundialización se dan también procesos de fuerte "localización", territorial y simbólica, de coloquialización y hasta babelización, de avances en la heterogeneización o fragmentación cultural" (Ford, 1994: 42). La coloquialización se refiere al crecimiento de minorías con patrones e identificaciones específicas, y la babelización es la pérdida o confusión de patrones culturales, de acuerdo con Aníbal Ford. Así, cada vez hay más muestras de la pérdida de homogeneidad, del surgimiento de la pluriculturalidad, de los cruces y las hibridaciones⁵².

Las culturas están vivas y en ese sentido están en constante transformación, influyen y son influidas, por las otras, siempre ha sido así. Las grandes y antiguas culturas están construidas por la riqueza de muchas culturas. Sin embargo, estas transformaciones, en los tiempos de la globalización, son más rápidas y agresivas, por muchos factores, pero en particular por los medios de comunicación que se transforman a gran velocidad con apoyo de las nuevas tecnologías de la información, lo que está provocando enormes cambios en el ámbito de la cultura, produciendo nuevos procesos sociales en los que lo local adquiere dimensiones tan trascendentes como la influencia de lo global.

Pero ¿qué importancia tiene el desarrollo y la difusión de las culturas populares? En México, a pesar de la construcción de políticas públicas para el reconocimiento de la diversidad cultural, aún podemos observar múltiples manifestaciones de discriminación hacia

⁵² Néstor García Canclini propone el concepto de "hibridación" para referirse a las mezclas de las culturas. También abarca aspectos como el entretreído entre modernidad y tradición, y de culturas de elite, popular y de masas.

las culturas populares, producto de una visión colonialista que sigue presente en nuestra sociedad y que considera que lo perteneciente al pueblo es muestra de atraso. Así, se mira a las culturas populares como carentes de valor, mientras que la cultura de los sectores dominantes se convierte en el ideal a seguir.

Una de las herencias de las que debemos desembarazarnos inexcusablemente y cuanto antes, es la distorsión con que vemos nuestra propia realidad, al percibirla a través del tamiz de los prejuicios culturales propios de la no interrumpida ideología del colonizador. Esa percepción se finca en la devaluación del “otro”, el diferente, el dominado, y afirma la superioridad, la universalidad y la exclusividad de la cultura del dominador, heredero intelectual del colonizador (Bonfil, 1991: 12-13).

Así, el impulso y el reconocimiento de las culturas populares, parte fundamental de nuestra diversidad cultural, representa un motor en el desarrollo de la sociedad mexicana que en el mar de transformaciones y pérdidas impuestas por la globalización puede encontrar en su diversidad cultural puertos seguros para reanimar su paso hacia la construcción de una nación democrática.

México es un país que está constituido por una amplia diversidad de culturas que se crean y se recrean, lo que nos hace una nación rica en conocimientos ancestrales, tradiciones, cosmovisiones, música, danza, artesanía, medicina, gastronomía, lenguas, pensamiento, etc. que se combinan y funden a manera de arco iris. “En el arco iris, los colores, y, en este caso, las culturas, no tienen linderos nítidos...” (Arizpe: 2004: 53).

Pero la realidad de la dinámica internacional se impone y Arjun Appadurai advierte que el mundo del siglo XXI enfrenta una dura elección entre dos escenarios: “...el probable choque de ‘civilizaciones’ [...] y un aumento de la incidencia de etnocidio a gran escala. El segundo escenario, que es probablemente demasiado optimista proyecta un mundo de hibridación benigna, nuevos tipos de diversidad, un clima mejor para la tolerancia de la pluralidad y unas perspectivas más amplias para la paz”. Por ello, observamos la proliferación de lo que Appadurai llama “identidades depredadoras”, grupos en gran escala que parecen exigir “...la restricción, degradación o eliminación completa de otras identidades. Estas identidades ‘víctimas’ se hallan habitualmente entre las minorías numéricas que han tenido a menudo largas historias de coexistencia y conflicto con las identidades ‘mayoritarias’ ” (Appadurai, 2002: 185-186).

Ante este panorama, Appadurai sugiere actuar en tres sentidos:

1. Desvincular la etnicidad de la ciudadanía a partir de políticas de Estado que fomenten ciudadanía duales, seriales y múltiples, con el fin de acomodarse a un mundo de creciente híbridos y diversidad cultural.

2. El nacionalismo debería aliarse con proyectos multiculturales.

3. Los Estados y las organizaciones no gubernamentales deberían fomentar el uso de los medios de comunicación para crear una esfera pública que estimule, legitime y haga circular imágenes y narrativas de identidades híbridas y mezcladas.

En este contexto, el gobierno y los ciudadanos debemos asumir la responsabilidad de reconocernos y aceptarnos como una nación híbrida que de cara a los retos del siglo XXI haga de su multiculturalidad un motor de desarrollo. Y aunque parece demasiado optimista consolidar este escenario, México ya está trabajando en las tres condiciones que Appadurai menciona para alcanzarlo: 1) la Constitución reconoce nuestra pluriculturalidad y las instituciones gubernamentales en mayor o menor medida han implementado políticas públicas para conseguir su valoración; 2) la idea del México de una sola lengua y cultura está quedando atrás. El gobierno y cada vez más la sociedad están reconociendo la herencia cultural de los pueblos que componen nuestra nación; y por último, 3) la función pública de los medios es quizá la menos desarrollada debido a que en México la iniciativa privada a definido su desarrollo. Por ello, resulta pertinente conjuntar políticas culturales y de comunicación para orientar el uso de los medios y sus contenidos hacia la valoración y desarrollo de las culturas populares, que permitan a la sociedad en general reconocerse y crear un ambiente de respeto entre culturas, es decir, de interculturalidad.

Capítulo IV. Análisis de las políticas para las culturas populares y sus políticas de comunicación.

En el capítulo anterior se revisaron las principales características de las políticas culturales del Estado mexicano desde la independencia de México hasta las políticas impulsadas por el gobierno de Vicente Fox del 2000 al 2006, mostrando que en ellas hubo una clara discriminación hacia las culturas populares. De manera más precisa, en este último capítulo se analizan las políticas para las culturas populares y sus políticas de comunicación entre 1978, año en el que se incluyó a las culturas populares en las políticas culturales, hasta el 2006.

Cabe aclarar que el análisis está centrado en el trabajo de la Dirección General de Culturas Populares del CONACULTA, ya que oficialmente es la institución del gobierno federal responsable de la política para la atención de las culturas populares. Y aunque existen otras instituciones federales que trabajan de manera paralela con algunos aspectos o sectores de las culturas populares, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Turismo o la Secretaría de Educación Pública, a través de diversos programas y proyectos, no es su principal objetivo y generalmente no utilizan el concepto de culturas populares.

El análisis de las principales características de las políticas para las culturas populares y sus políticas de comunicación se dividió en cuatro etapas: discriminación, fundamento, desarrollo y consolidación, según sus principales características.

Primera etapa: discriminación (1920-1970)

La primera etapa se caracterizó porque había una clara discriminación hacia lo popular, lo relacionado con estos sectores generalmente era visto como rasgo de pobreza. Ni la Guerra de Independencia ni la Revolución Mexicana sensibilizaron a los gobernantes para incorporar en sus políticas el reconocimiento y valoración de las culturas populares. Por el contrario, las culturas de los sectores subalternos fueron menospreciadas en las políticas de Estado que

consideraban a lo popular como muestra de retraso ante el ideal a seguir: la modernización del país. La diversidad cultural de México era señalada como un problema porque la consideraban una amenaza a la unidad nacional y un riesgo latente de inestabilidad social.

Luego de la Revolución Mexicana a nuestros gobernantes les interesaba fortalecer la idea de un Estado homogéneo, fuerte y sólido, una nación unificada que mostrara a un país que se abría paso rumbo al desarrollo. En la construcción de esa imagen se utilizaron elementos de nuestras culturas populares para moldear la idea de lo mexicano. Previa selección de especialistas con gusto marcados por la moda y las tendencias internacionales, se retomaron algunos elementos aislados de las culturas populares para crear los estereotipos de lo que debería ser la cultura nacional. Así, la identidad nacional se construyó con el orgullo del pasado indígena, pero con la vergüenza del presente de las clases populares.

Entre 1920 y 1950 diversos artistas, escritores e intelectuales aportaron obras de corte nacionalista en las que retomaron expresiones de las culturas populares que fueron descontextualizadas, estilizadas y finalmente mezcladas para incentivar la idea de homogeneidad cultural (Rosales, 2004). A este trabajo contribuyeron los medios de comunicación que a través de la radio, pero sobre todo del cine, crearon el estereotipo del mexicano.

Entre los años cincuenta y hasta 1968 la política hacia las culturas populares se limitó al financiamiento de una serie de estudios sociológicos y antropológicos en los sectores populares, sobre todo campesinos e indígenas, en el contexto de la consolidación de las ciencias sociales como campo autónomo de conocimiento. Y a partir de las movilizaciones estudiantiles de 1968 y su trascendencia cultural, el gobierno implementó una serie de políticas populista para recomponer las bases sociales, en ese periodo puso atención en algunos sectores populares como: los pueblos indios, los campesinos, los pobladores de colonias populares, etc. (Rosales, 2004)

Hasta este momento no había un reconocimiento de la riqueza de las culturas populares ni en la sociedad, ni en el Estado. Sólo se valoraban algunos elementos de las culturas prehispánicas y piezas artesanales, principalmente. Recordemos que al existir un concepto muy limitado de cultura no veían a las culturas populares como esencia del desarrollo del pueblo mexicano. Por el contrario, las políticas de Estado pretendían desaparecerlas como una forma de contribuir a la eliminación de la pobreza del pueblo. En ello trabajó el Instituto Nacional

Indigenista y la Secretaría de Educación Pública que aplicaron políticas de integración a través de las que se buscaba que los indígenas dejaran de usar su ropa tradicional y de hablar sus lenguas, para poder integrarse a la cultura nacional monolingüe.

Segunda etapa: fundamento (1970-1985)

Comienza en la década de los años setenta y concluye en 1985. En este periodo, un grupo de investigadores y especialistas mexicanos, principalmente antropólogos, desarrollaron los fundamentos teóricos y metodológicos para conseguir que el Estado mexicano reconociera la diversidad de las culturas populares y la importancia de impulsar su desarrollo a través de políticas culturales. Para ello, fue esencial el papel del Centro de Investigaciones Sociales del INAH, creado en septiembre de 1973, que reunió a investigadores como el doctor Ángel Palermo, Arturo Warman, Margarita Nolasco, Enrique Valencia, Leonel Duran, Enrique Florescano y Guillermo Bonfil Batalla creador y director del Centro, cuyo trabajo actualmente continúa el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (Duran, 2005).

En esta segunda etapa, el trabajo de la DGCP estaba enfocado en la argumentación de las políticas para las culturas populares, querían consolidar un discurso al respecto y todo giraba en torno a la investigación y al análisis sobre qué son las culturas populares y la importancia de su desarrollo. Los mismos impulsores de las culturas populares tenían que tener la certeza de que su proyecto valía la pena y demostrar de manera contundente que era una propuesta en la que no sólo ganaban los sectores populares, sino todo el país y que por supuesto no representaba un riesgo de fragmentación social.

En esta época, diversas organizaciones como el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos y la UNESCO entre muchos otros, convocaron a una serie de conferencias intergubernamentales entorno a la necesidad de desarrollar políticas culturales, como se señaló en el tercer capítulo. Los investigadores mexicanos que participaron en el debate hicieron importantes aportaciones a partir del análisis y críticas al indigenismo mexicano que se basaba en la idea de homogeneización e integración de los pueblos indígenas a la cultura nacional. A raíz de las convenciones internacionales el gobierno de nuestro país se vio comprometido a impulsar políticas culturales que entre otras acciones tenían que apoyar el desarrollo de las culturas populares (OEI, 2002).

En este contexto internacional, para 1971 el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) transformó la Subsecretaría de Asuntos Culturales, dependiente de la SEP, en la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar en un primer intento por dar un nuevo estatus a lo popular. El doctor Gonzalo Aguirre Beltrán titular de la recién creada Subsecretaría, invitó al grabador y antropólogo Alberto Beltrán a ser parte de su equipo de trabajo como titular de la Dirección General de Arte Popular (DGAP), creada en 1971. Con su amplia experiencia y respeto por las culturas populares, Alberto Beltrán comenzó a dar forma a la primera institución que se encargó del estudio de las artes populares, principalmente de la artesanía, entre 1971 y 1976 (Scheffler, 2005).

El decreto de creación de la DGAP, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 24 de agosto de 1971, señalaba que debería cumplir las siguientes tareas: 1) estudiar las expresiones del arte popular: artesanía, danza, música, vestimenta, arquitectura y costumbres; 2) generar un archivo general de tradiciones y arte popular; 3) dar asesoría técnica a los artesanos populares; 4) divulgar el arte popular a través de publicaciones, conferencias exposiciones y museos; 5) coordinar acciones con instituciones abocadas a las artes populares; 6) formar maestros de diseño artesanal; y 7) organizar actividades artísticas, científicas o culturales particularmente en la Unidad Artística y Cultural del Bosque (Scheffler, 2005).

Durante casi seis años, el equipo de la Dirección General de Arte Popular trabajó en seis aspectos principalmente: 1) capacitación de personal para la investigación y la difusión de las culturas populares; 2) elaboración de bibliografía comentada sobre tradiciones populares; 3) investigación, registro, asesoría técnica, capacitación y fomento del trabajo artesanal; 4) cursos de tradiciones y arte popular para maestros de educación primaria; 5) investigación y difusión de las tradiciones populares; y 6) creación del Archivo de las Tradiciones y el Arte Popular (Scheffler, 2005).

Como podemos ver el trabajo de Alberto Beltrán en estos primeros seis años estaba enfocado al arte popular, es decir, comenzaba a reflejarse en las políticas culturales una valoración de lo popular, pero limitada al reconocimiento de formas simbólica objetivada de las culturas populares como las artesanías. En este periodo la política cultural del país aún estaba marcada por la tendencia a la homogenización, es decir, hacer de México un país de una sola cultura. Por ello fue y sigue siendo difícil conseguir que las instituciones de gobierno y la misma sociedad reconozcan el valor de las diversas culturas populares en su conjunto, que por supuesto va muchos más allá de la riqueza artesanal, sin embargo, fue una muestra del gobierno por mirar a las culturas populares de manera distinta.

Aunque en esta etapa ya se planteaban lineamientos para el uso de la comunicación como parte integral de las políticas para las artes populares, la propuesta era muy limitada y estaba restringida a una serie de acciones internas para informar a los maestros que comenzaban a formar parte del programa, además de promover el desarrollo de actividades culturales y de publicaciones.

Sin embargo, para 1977 hubo un cambio importante, el entonces Secretario de Educación Pública Porfirio Muñoz Ledo (1976-1977) aceptó una propuesta de Rodolfo Stavenhagen para ampliar la política cultural de la SEP incorporando la atención a las culturas populares. La idea era que si en México teníamos al Instituto Nacional de Bellas Artes que se encargaba de la producción artística generada desde la academia y al Instituto Nacional de Antropología e Historia, que resguardaba el patrimonio histórico, resultaba lógico pensar que las expresiones de las culturas del pueblo, las culturas vivas de las comunidades indígenas, rurales, urbanas y de los barrios, que se reproducen todos los días, también deberían tener un instituto que las atendiera con un nivel similar al de las otras dos dependencias (DGCPI, 2006).

Con la finalidad de crear al Instituto Nacional de Culturas Populares, Rodolfo Stavenhagen quedó a cargo de la recién creada Coordinación de Cultura Popular que absorbió a la Dirección General de Arte Popular de Alberto Beltrán y comenzó a trabajar con un grupo de especialistas para crear los fundamentos teóricos de la nueva institución. Sin embargo, en diciembre de 1977, a tan sólo un año de trabajo, Muñoz Ledo renunció a la SEP y se quedó en su lugar Fernando Solana Morales quien desestimó la posibilidad de que la Coordinación se convirtiera en un instituto nacional (Guzmán, 1990; DGCPI, 2006).

El trabajo de la Coordinación de Cultura Popular fue fundamental en un momento en que el gobierno de José López Portillo (1976-1982) seguía promoviendo la política de integración⁵³ de los pueblos indígenas a la cultura nacional y en el que funcionarios públicos y sociedad en general discriminaban a las culturas populares⁵⁴. Este grupo de especialistas, entre los que se encontraban: Jas Reuter, Dora Pellicer, Victoria Novelo, Lourdes Arizpe, Porfirio Martínez Peñaloza, Evangelina Arana, Esther Seligson, Alfredo Barrera, Primo Martínez

⁵³ La política de integración consistía en que los pueblos indígenas tenían que dejar sus costumbres y sus lenguas para poder salir de la pobreza. Una vez eliminadas sus costumbres podrían ser integrados a la cultura nacional.

⁵⁴ Cuenta Stavenhagen “Era difícil convencer a la gente de Bellas Artes de que nos compartieran algunos espacios para nuestras actividades...porque decían: Eso no es cultura, las artesanías no son cultura, los mercados populares, ¿qué tienen que ver con la cultura?” (DGCPI, 2006: 35).

Tamayo, Leonel Duran y su coordinador Rodolfo Stavenhagen, tuvo que construir un discurso para abrir brecha con la idea de que las expresiones del pueblo eran tan valiosas como las bellas artes o las culturas prehispánicas y lo hicieron sustentado cada uno de sus argumentos en la investigación, la promoción y la difusión (Guzmán, 1990). A final de cuentas este equipo de trabajo consiguió introducir el concepto de culturas populares en las políticas culturales del Estado mexicano, con el respaldo de las diversas convenciones impulsadas por organismo internacionales, como ya se señaló en el tercer capítulo.

Stavenhagen dividió la Coordinación de Cultura Popular en tres áreas: difusión cultural, promoción y etnodesarrollo. En ese periodo las políticas de comunicación acompañaban a las políticas culturales de la institución. Por ejemplo, el Área de Difusión Cultural se dio a la tarea de reunir paquetes informativos para su difusión por diversos medios, además crearon un archivo de libros, bibliografías, audiovisuales y fotografías sobre las culturas populares e indígenas que se sumó al acervo creado por la Dirección de Arte Popular y que actualmente constituye el acervo especializado en culturas populares más grande del país.

Rodolfo Stavenhagen también creó otros programas y proyectos de los que mencionaré sólo algunos: 1) Programa Editorial; 2) Proyecto de capacitación de técnicos bilingües en cultura indígena⁵⁵; 3) Proyecto de promoción, a partir del que se crearon los Centro Regionales de Cultura Indígena que a su vez impulsaron el desarrollo de micromuseos; 4) Proyecto de sociolingüística, que promovió el patrimonio oral para conocer la cultura popular urbana; y 5) Programa de teatro popular, en zonas rurales y urbanas (Guzmán, 1990).

Finalmente, el trabajo de la Coordinación de Cultura Popular culminó en febrero de 1978, no con la creación de un instituto nacional como se había pensado, pero sí con el surgimiento de la Dirección General de Culturas Populares, DGCP, dependiente de la SEP, que según su decreto oficial tiene como objetivos: promoción, difusión, capacitación y registro de las culturas indígenas, rurales y urbanas (DGCPI, 2006).

Con la creación de la Dirección General de Culturas Populares, cuyo nombre en plural reconocía la diversidad cultural de México, por primera vez en la historia del Estado mexicano se desarrollaban políticas culturales que explícitamente reconocían nuestra pluriculturalidad e

⁵⁵ Creado para que los promotores culturales trabajaran en la investigación, rescate, conservación y promoción de sus propias culturas con la finalidad de revertirlas a las comunidades de origen para su revaloración. Programa que dio pie a la creación de oficinas regionales de culturas populares.

impulsaban el desarrollo de las culturas populares en su conjunto y no solamente del arte popular. Así se oficializó la atención de las culturas populares en todo el país desde una institución federal.

Sin embargo, a finales de 1978 cuando el licenciado Fernando Solana (1977-1982) se hizo cargo de la SEP, consideró que el concepto de culturas populares era muy complejo y poco definido. En consecuencia, modificó el artículo 15 del Reglamento Interior de la SEP para enfatizar como tarea sustantiva de la Secretaría la atención a las lenguas y culturas indígenas que eran más fáciles de identificar⁵⁶. De esta manera acotó las políticas para las culturas populares a lo indígena, ya que aseguraba que el resto de los aspectos que se denominaban culturas populares eran inabarcables e indefinidos. La Dirección General de Culturas Populares tuvo que reducir la atención a las culturas rurales y su trabajo con las culturas urbanas prácticamente desapareció ya que los recursos económicos no eran suficientes para la atención de sectores tan amplios (DGCPI, 2006).

Durante los primeros años de la nueva Dirección el trabajo se dividió en dos programas: 1) Programa de Conservación y Preservación, que comprendía los proyectos de artesanías, investigación de las tradiciones populares y capacitación; y 2) Programa de Promoción y Fomento, que tenía los proyectos de promoción cultural, difusión y producción y estaba a cargo de organizar actividades culturales, teatrales, musicales y publicaciones, además de la elaboración de materiales de difusión para los medios masivos de comunicación (Iglesias, 2005).

Luego de tres años de trabajo, en agosto de 1979 Rodolfo Stavenhagen (1977-1979) dejó la Dirección General de Culturas Populares para asumir una subdirección en la UNESCO⁵⁷. En su lugar, el antropólogo Leonel Durán se hizo cargo por poco más de seis años de la Dirección General de Culturas Populares, hasta 1985 cuando dejó el cargo para asumir la Subsecretaría de Cultura de la SEP (Anguiano, 1990).

⁵⁶ Rodolfo Stavenhagen narra cómo al propio "...Subsecretario Roger Díaz de Cosío fue difícil convencerlo, yo recuerdo alguna discusión que tuvimos sobre arte popular, y él decía: 'Solo hay buen arte o mal arte, eso de arte popular es una contradicción', había que seguir trabajando eso" (DGCPI, 2006: 38).

⁵⁷ A partir del 2001 y hasta la fecha, Rodolfo Stavenhagen es Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas.

Al frente de la institución, Leonel Durán escribió diversos documentos en torno a la discusión teórica sobre el concepto de culturas populares y desarrolló una metodología de trabajo para la DGCP que marcó una nueva visión en la promoción cultural.

La principal aportación de Durán fue teórica-metodológica. Desarrolló una propuesta para la DGCP llamada Quíntuple Recuperación Cultural que consistía en trabajar desde cinco ámbitos: 1) recuperación de la palabra, que intentaba reforzar la tradición oral con la escritura; 2) recuperación de la memoria, a través del impulso a la reconstrucción histórica para la comprensión del presente y proyección del futuro; 3) recuperación del conocimiento, es decir, la sistematización del saber sobre la relación del ser humano con su entorno; 4) recuperación del espacio, que buscaba potenciar la capacidad de los grupos para defender su territorio, sus aguas, sus frutos y el subsuelo; y por último, 5) recuperación de la identidad cultural, a partir de la creación de un proyecto cultural, social y político en el marco del proyecto nacional (Durán: 2005).

La Quíntuple Recuperación Cultural era un instrumento conceptual en el que la participación comunitaria y el uso de los medios de comunicación eran fundamentales. Bajo este esquema la DGCP trabajó poco más de 10 años hasta que a principios de la década de los años noventa, cuando José del Val asumió la dirección de la DGCP, la sustituyó por el trabajo a partir de programas nacionales, tema que se abordará más adelante.

Leonel Durán señalaba que el papel de los medios de comunicación era fundamental para el desarrollo de un proyecto cultural que le permitiera al pueblo disfrutar de su cultura y enorgullecerse de su pasado histórico. Al respecto, sugería cuatro aspectos a considerar en la comunicación social para el fomento de las culturas populares: 1) que los medios respondan a las necesidades del pueblo para la valoración de su cultura; 2) acceso de los sectores populares a los medios de comunicación, 3) que los medios promuevan el respeto y la solidaridad entre las culturas; 4) impulsar el uso de medios opcionales de comunicación social como: encuentros comunitarios, exposiciones y diversas actividades culturales (Duran, 2005).

Entre 1979 y 1982 la estructura de la institución consistía en la Subdirección de Investigación que tenía a su cargo cuatro proyectos centrales: Etnobiología, Etnomusicología, Arte Escénico Popular y Etnolingüística, proyecto del que se derivó la creación de cinco Unidades Regionales, es decir, sedes de la DGCP en diferentes estados de la República. Por otro lado, la DGCP tenía una Subdirección de Producción que coordinaba el trabajo del Centro de Información y Documentación y el Departamento de Ediciones con tres Secciones de Apoyo Técnico: exposiciones, fotografía y dibujo (Anguiano, 1990).

Las actividades de la institución eran operadas bajo el llamado Modelo de Trabajo Integrado, también desarrollado por Durán, que consistía en tres fases: 1) investigación para conocer al grupo o la región⁵⁸; 2) animación cultural, que se planeaba a partir de los resultados de las investigaciones, esto permitía realizar actividades de fomento, capacitación y reversión cultural⁵⁹ en las comunidades que habían sido objeto de estudio; y 3) obtención de resultados que era la fase de conclusión en la que se reunían los resultados de la investigación y la animación cultural para su difusión (Anguiano, 1990).

Este periodo se caracterizó porque los funcionarios de la DGCP, en su mayoría antropólogos, crearon espacios de reflexión y crítica sustentados en la investigación. Los trabajadores estaban convencidos de que la participación comunitaria era fundamental para desarrollar políticas para las culturas populares. De esta manera comenzaron a capacitar a promotores culturales de las mismas comunidades para asegurarse de tener una relación estrecha con los creadores (Durán, 2005).

A partir de 1977 los técnicos bilingües en cultura indígena capacitados por el proyecto de Etnolingüística se convirtieron en promotores culturales bilingües y más tarde en los trabajadores de las primeras Unidades Regionales de Culturas Populares. Las primeras cinco se ubicaron: una al norte y otra al sur de Veracruz, en Michoacán, Yucatán y el estado de Oaxaca entre 1977 y 1982. Los siguientes dos años se crearon otras cinco Unidades Regionales en Huajuapán de León (Oaxaca), Jalapa (Veracruz), Carrillo Puerto (Quintana Roo); Hermosillo (Sonora) y Chihuahua (Chihuahua) (Anguiano, 1990).

Al paso de los años, los gobiernos de los estados comenzaron a crear sus propias instituciones culturales pero con una visión clásica de la cultura. Los Institutos, Secretarías o Consejos Estatales de Cultura trabajaban con la idea de llevar cultura a la población. En este sentido, una de las aportaciones más trascendentes de la DGCP fue dar un papel protagónico a la participación popular en el quehacer cultural, es decir, no ver al público sólo como consumidor, sino también como creador (DGCP, 2000b).

⁵⁸ La investigación era dividida en nueve grandes temas: localización geográfica y datos de población, medio ambiente, historia, organización social, conocimientos científicos y técnicos, lengua y tradición oral, arte, sistema de comercio y educación (Anguiano, 1990).

Al asumir el gobierno Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), las políticas para las culturas populares tuvieron nuevos cambios. Jesús Reyes Heróles fue nombrado Secretario de Educación Pública y con el apoyo de Juan José Bremer como subsecretario, la Dirección General de Culturas Populares creció y ajustó sus objetivos, funciones y estructura. En este momento quedó integrada por una Dirección de Operaciones y cuatro subdirecciones: Técnica, de Unidades Regionales, de Difusión y de Vinculación (DGCPI, 2006).

En esa época consiguieron que el Premio Nacional de Ciencias y Artes que anualmente otorgaba la Presidencia de la República incluyera la categoría de Artes y Tradiciones Populares, única rama que a partir de 1983 pudo reconocer a comunidades, grupos o creadores populares. La DGCP recibió por primera vez más apoyo del gobierno que comenzaba a sensibilizarse por la creciente discusión sobre las culturas populares en los foros nacionales e internacional (Durán, 2005).

Por ejemplo, en 1982 se realizó en la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, el encuentro Sociedad y Culturas Populares en el que se hizo un balance sobre las aportaciones teóricas y metodológicas sobre el tema. Los especialistas brasileños proponían utilizar el concepto de folclor en lugar de culturas populares porque decían el folclor se refiere a la cultura que "...hunde sus raíces en el tiempo y que es la auténtica cultura producida por el pueblo; mientras cultura popular sería la que 'anda entre el pueblo y que éste asimila', sin haber interferido en el proceso de su creación" (Carvalho, 1991: 131).

Las discusiones sobre la definición del concepto de culturas populares continuaron hasta 1987, año en el que se realizó la II Reunión Interamericana sobre Cultura Popular y Tradicional, en Caracas, Venezuela, cuando la mayoría de los participantes apoyó la propuesta de Néstor García Canclini sobre que el folclor tan solo era una parte de la cultura popular, por lo que se debería acabar con la distinción entre lo popular y lo folclórico y todo se incluiría dentro de la noción de culturas populares (García Canclini, 1987).

⁵⁹ Para Leonel Duran la reversión cultural consistía en regresar a las comunidades los resultados de las investigaciones. Debido a que el conocimiento popular está distribuido en la comunidad, la tarea de registro y de integración permitía estructurar la información de manera sencilla para devolverlo a la sociedad. (DGCPI, 2006)

La apertura del gobierno mexicano hacia las culturas populares permitió que el 7 de octubre de 1982 el entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) decretara la creación del Museo Nacional de Culturas Populares (MNCP), en la ciudad de México (DGCP, 1989), un proyecto propuesto por Guillermo Bonfil Batalla quien contaba con amplios conocimientos y trabajo teórico sobre antropología y etnología, además de haber dirigido el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Centro de Investigaciones Superiores del INAH actualmente Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS.

Previo a la inauguración del Museo, en abril de 1982, Bonfil Batalla convocó al Primer Coloquio sobre Culturas Populares y Política Cultural en la ciudad de México, para que antes de abrir el MNCP se generara una discusión sistemática y un análisis sólido en torno a dos vertientes: 1) qué son las culturas populares y 2) un diagnóstico de las políticas de cultura popular en México, que permitiera definir los objetivos del Museo (Bonfil, 1995).

EL 23 de septiembre de 1989 fue inaugurado el Museo Nacional de Culturas Populares con la finalidad de constituirse como un espacio en el que las culturas populares pudieran expresarse, así como contribuir al reconocimiento de estas culturas como parte fundamental de nuestra identidad nacional. Con la idea de ser un museo vivo, es decir, que motivara la participación popular para mostrar los contextos y procesos en los que se desarrollan día a día las culturas populares y no limitarse a la exhibición de objetos. De esta manera el Museo organizó su trabajo en cinco departamentos: Investigación, Animación y difusión, Exposiciones, Medios gráficos y audiovisuales y Recursos humanos y financieros. Para el Museo el área de comunicación era fundamental por ser el vínculo con los creadores populares, los medios de comunicación y la sociedad en general (DGCPI, 1989).

El trabajo comenzó a desarrollarse bajo cinco objetivos: 1) estudiar los procesos creativos de las culturas populares; 2) Documentar, investigar, difundir y promocionar las culturas populares; 3) Estimular y apoyar las iniciativas de las culturas populares; 4) Dar a conocer las creaciones de los diferentes sectores populares para que se reconozcan como patrimonio común a través de exposiciones, publicaciones y medios de comunicación; y 5) Fortalecer la identidad nacional a partir de la revaloración de la cultura propia.⁶⁰

⁶⁰ Bonfil hablar de cultura propia cuando la sociedad es capaz de controlar y decidir sobre las formas simbólicas de la cultura. Es "...la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales" de acuerdo con su teoría del control cultural (Bonfil, 1999:133).

Aunque el Museo surgió como una propuesta independiente de la Dirección General de Culturas Populares, en 1984 se unieron por la afinidad de sus proyectos y el Museo comenzó a ser utilizado también como un espacio para la difusión y la promoción de las investigaciones y proyectos de la DGCP.

El Museo no cuenta con colecciones permanentes, una vez concluido un periodo de exhibición, las exposiciones recorren el país o se donan a otros museos. Cada exposición es generada a partir de un tema que muestra procesos, circunstancias sociales, políticas y económicas en donde el eje principal son los creadores de cultura popular, por ello, los objetos forman parte de la exposición pero no juegan el papel central. Esta propuesta fue innovadora en el ámbito museístico, sin embargo, las exposiciones del Museo no siempre alcanzaron este ideal y muchas fueron típicas muestras de piezas populares. Como se señala en los resultados de la investigación sobre el MNCP realizada por Maya Lorena Pérez "...ni la participación de sectores caracterizados como populares, ni la innovación de formas museísticas, ni las intenciones de cumplir objetivos diferentes, por sí mismos han logrado producir y mantener en todo momento formas museográficas y discursos alternativos a los generados por las instituciones culturales elitistas y reproductoras de la hegemonía" (Pérez, 1999: 33).

En cuanto a la difusión, el Museo ha acompañado sus exposiciones con catálogos folletos, carteles, trípticos, postales, calendarios, juegos infantiles, volantes, así como con videos, discos y cassettes sobre el tema. También, se ha destacado por organizar actividades complementarias sobre cada exposición como ciclos de conferencias y de cine, seminarios, talleres, mesas redondas, conciertos, concursos, festivales, ferias y tianguis (DGCPI, 2000).

Durante esta segunda etapa de 1977 a 1985, que puede considerarse como la etapa que fundamentó el trabajo de la Dirección General de Culturas Populares hubo un amplio impulso a la investigación como base para la acción institucional. Posteriormente, la investigación fue perdiendo esta posición en el trabajo de la DGCP. En la actualidad, cuenta con un programa editorial para publicar investigaciones sobre culturas populares de autores externos que son seleccionados por un Comité, pero estos trabajos ya no son elaborados ni utilizados para la planeación de las acciones institucionales como en los primeros años de la DGCP.

Si hacemos un corte en esta etapa fundacional de la DGCP, podemos decir que los primeros nueve años de política del Estado para las culturas populares se caracterizaron por tres aspectos: 1) desarrollo de sustento teórico y metodológico del concepto de culturas

populares para el desarrollo de una política de Estado y la creación de la estructura institucional para implementarla; 2) impulso a la política de participación social que planteaba alternativas menos agresivas a los sectores populares; y 3) desarrollo integral de políticas culturales y de políticas de comunicación para las culturas populares.

En la etapa fundacional, la creación de las políticas para las culturas populares estuvo cercana al modelo de política sugerido por Majone en el que la argumentación era indispensable. De esta manera las investigaciones jugaban un papel fundamental para sustentar la importancia de la atención a las culturas populares y justificar las acciones a favor de su desarrollo. Cada acción de la DGCP tenía como base la investigación y posteriormente la difusión porque era necesario demostrar tanto al gobierno como a la sociedad en general que la diversidad cultural de nuestro país es nuestra fortaleza más que nuestra debilidad o como decía Bonfil Batalla en su libro *México Profundo. Una civilización negada* (1987), si reconocemos al verdadero México constituido por diversas culturas en un proceso milenario, descubriremos nuestra identidad y al saber quiénes somos podremos decidir quiénes queremos ser.

Tercera etapa: desarrollo (1985-1993)

La tercera etapa de las políticas para las culturas populares comprende el periodo de 1985 a 1993, poco menos de 10 años en los que lo importante era implementar las políticas que se habían construido en el periodo anterior, demostrar que eran viables y que podían dar resultados positivos. Los debates internacionales estaban culminando con una serie de convenios impulsados por la UNESCO como la *Declaración de México sobre Políticas Culturales* en 1982, la celebración del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988-1997 y la presentación en 1992 del informe *Nuestra Diversidad Creativa* en el que se analizaba la relación entre desarrollo y cultura.

Una vez consolidado el discurso y los argumentos en torno a las culturas populares, la diversidad cultural, control cultura, cultura propia, participación comunitaria, etnodesarrollo⁶¹ y autogestión, la situación exigía mostrar resultados porque los riesgos de desaparición de la DGCP eran latentes (DGCP, 2000b),

En 1985 nombraron Secretario de Educación Pública a Miguel González Avelar quien ofreció a Leonel Duran hacerse cargo de la Subsecretaría de Cultura por lo que dejó la Dirección General de Culturas Populares a la antropóloga Martha Turok quien fue su titular de diciembre 1985 a enero de 1989, un periodo en el que la estructura de la DGCP creció un 40 por ciento.

La administración de Martha Turok dio continuidad a las políticas planteadas en la etapa fundacional de la DGCP. Pero puso énfasis en su implementación afinando la estrategia de la Quintuple recuperación cultural⁶², al dividirla en dos temas: la cultura material y la cultura inmaterial⁶³ (DGCP, 2000b). La primera corresponde a las formas objetivadas de la cultura, mientras que la segunda se refiere a las formas interiorizadas que son esquemas de percepción de la realidad y que hasta ese momento no habían sido consideradas en las políticas culturales de nuestro país.

Asimismo, la DGCP continuó trabajando la investigación-acción y la autogestión de los creadores bajo la idea del etnodesarrollo. En la administración de Turok el Modelo de Trabajo Integrado continuó desarrollándose bajo el nombre de Proyectos Culturales Integrales (PCI) que consistía en trabajar en conjunto: la investigación, la promoción, la difusión y la capacitación. Cada proyecto iniciaba con un diagnóstico cuyos resultados se utilizaban para el fomento, la promoción y la difusión. Lo más importante era dar a conocer lo que se hacía (Turok, 1988).

Como ya se indicó, en 1978 la DGCP nació con la limitación de enfocar su trabajo a las culturas indígenas, pero durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) la situación cambió porque en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-*

⁶¹ De acuerdo con Guillermo Bonfil el etnodesarrollo es la capacidad social de un pueblo para decidir sobre su presente y futuro, retomando su experiencia histórica y los valores de su cultura. De esta manera puede decidir en la construcción de sus propios proyectos desde sus valores y aspiraciones (Bonfil, 1982).

⁶² Recuperación de la palabra, la memoria, el conocimiento, el espacio y la identidad cultural.

⁶³ La Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO (2003) reconoce como patrimonio inmaterial a las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma; las artes del espectáculo; los usos

1988, de la SEP, se reconoció la composición pluricultural de nuestro país y se marcaron dos directrices: 1) fortalecer la cultura nacional a partir del reconocimiento y valoración de la diversidad cultural con la participación de los creadores y 2) iniciar el proceso de descentralización de los servicios culturales para acercarlos a los sectores populares. En consecuencia Marta Turok procuró no dar mayor atención a las culturas indígenas como en las administraciones anteriores, sino trabajar con el conjunto de las culturas populares. Además propuso un plan de crecimiento y descentralización para las Unidades Regionales y la creación de Centros Comunitarios de Cultura Popular para acercar el trabajo de los promotores culturales a las necesidades de los sectores populares (Turok, 1988).

Cuando Marta Turok tomó la dirección de la DGCP se encontró con un proyecto que, a decir de ella, era precioso pero con programas dispersos, una estructura pequeña y sin presencia nacional. Aunque su mayor problema era la carencia de recursos humanos y económicos para la magnitud del trabajo "...en mi época, por los siete mil millones de pesos del INBA, Culturas Populares contaba con 700 millones, es decir, la décima parte y con eso estuvimos batallando" (DGCPI, 2006: 109). Durante toda su historia, la DGCP no ha conseguido un crecimiento estructural destacado, en general estamos hablando de una institución pequeña cuya plantilla laboral no ha excedido los 800 trabajadores en sus mejores momentos (DGCPI, 1998).

En este periodo se desarrolló un plan de crecimiento de las Unidades Regionales que permitió la construcción de 10 Unidades más en 11 estados, las cuales se sumaron a las siete Unidades ya establecidas en cinco estados por las administraciones anteriores. La administración de Turok concluyó con 17 Unidades Regionales trabajando (DGCPI, 2006)

Con el aumento de Unidades Regionales se pretendía ampliaría la cobertura geográfica, la atención a diferentes sectores populares y no solamente a los indígenas y propiciar la participación de creadores. Para comenzar este trabajo se realizaron diagnósticos socioculturales en 15 estados de la República con el fin de identificar el perfil de cada uno de los grupos populares, sus problemas y recursos culturales. Una vez concluidos los diagnósticos se propició una planeación participativa con los promotores locales de las 10 Unidades Regionales nuevas (Turok, 1988).

sociales, rituales y actos festivos; los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; y las técnicas artesanales tradicionales.

Por otro lado, las plazas crecieron de 300 a 500, casi 100 de ellas fueron ocupadas en el Museo Nacional de Culturas Populares y 200 más se distribuyeron en las oficinas centrales y en las Unidades Regionales, lo que provocó un nuevo cambio de la estructura interna de la Dirección General de Culturas Populares que quedó dividida en: Dirección de Operación, Subdirección Técnica, Subdirección de Unidades Regionales, un Centro Documental y diversos departamentos de área (DGCPI, 2000).

En atención a la política de descentralización se propuso reubicar fuera de la Ciudad de México a los trabajadores que lo solicitaran y descentralizar las 17 Unidades Regionales de Culturas Populares, pero prácticamente no hubo avances en este sentido.

Otra estrategia para desarrollar las políticas de culturas populares fue la creación de Centros Comunitarios de Cultura Popular como una alternativa para conseguir que el trabajo de los promotores culturales respondiera a las necesidades e inquietudes de la población. Los Centros permitieron a la población involucrarse en diagnósticos participativos que derivaron en planes de trabajo para los promotores culturales. Su desarrollo era supervisado por un Comité Comunitario y por la Unidad Regional (DGCPI, 2006).

En cuanto a las políticas de comunicación de la DGCP, entre 1986 y 1988 se elaboró un proyecto de comunicación que fue el resultado de diversas actividades como: el Primer Coloquio sobre Culturas Populares y Medios Masivos de Comunicación en noviembre de 1986; diagnósticos sobre la difusión en Unidades Regionales; elaboración de un directorio de medios masivos de comunicación ubicados dentro del área de cobertura de las Unidades Regionales ; y organización de Encuentros de Comunicación Alternativa en Huachinango, Puebla y la ciudad de Oaxaca en septiembre de 1987 y en la ciudad de Querétaro en julio de 1988. Como parte de los encuentros se impartieron talleres de diseño y producción gráfica, fotografía, radiodifusión popular y periodismo cultural; también se aplicaron encuestas en la ciudad de México para detectar el impacto de la difusión de los mensajes generados por la DGCP en 1988 (Vélez, 1989).

Héctor Vélez, responsable del proyecto de comunicación, señalaba en un informe⁶⁴ que las bases para una política de comunicación para las culturas populares no se limitaban al uso de medios masivos de comunicación, ya que la DGCP tenía que integrar la comunicación a la

⁶⁴ El informe fue entregado en 1989 a Guillermo Bonfil Batalla para exponer el trabajo realizado en torno a la política de comunicación de la DGCP, durante la administración de Marta Turok..

acción cultural para alcanzar tres objetivos: 1) propiciar que la institución hiciera uso adecuado de los medios para que la sociedad en general reconociera a las culturas populares; 2) promover que los grupos subalternos se apropiaran de estas herramientas para decidir el contenido de sus propios mensajes; y 3) desarrollar investigaciones entorno a la relación de medios de comunicación y culturas populares.

Para alcanzar el primer objetivo se propuso dividir a la difusión en divulgación e información⁶⁵. La divulgación cubría cinco áreas: 1) producción editorial y gráfica; 2) producción audiovisual; 3) prensa y revistas; 4) difusión de acervos audiovisuales en pequeños grupos de discusión; y 5) la organización de actividades populares y académicas. Mientras que la información se manejó a partir de un modelo de oficina de prensa.

En cuanto a la idea de impulsar la comunicación comunitaria, planteada en el segundo objetivo se propuso retomar las experiencias de comunicación de algunas Unidades Regionales y abrir foros, debates y seminarios para la discusión en torno al tema entre creadores, organizaciones e investigadores. Se enfatizó la necesidad de evaluar el impacto de la difusión de la DGCP y se propuso realizar una serie de diagnósticos para construir un programa de trabajo. Además de consolidar el Centro de Documentación para contar con materiales fotográficos y audiovisuales sobre el tema. Al respecto se buscaron acervos culturales y educativos entre dependencias y grupos de comunicación popular.

Entre los requerimientos para desarrollar este proyecto se destacaba la necesidad de incrementar recursos económicos, capacitación, personal, convenios con diferentes instancias de los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil, medios de comunicación y comunicadores. Finalmente, se sugería crear un órgano de comunicación interna, un boletín mensual para vincular a las áreas de la DGCP y a las Unidades Regionales, de manera que hubiera un flujo de información permanente para estar al tanto de las actividades que se realizaban en la institución.

La difusión se hacía para dos tipos de público: 1) el grupo generador de las expresiones culturales y 2) la sociedad en general. De esta manera la administración de Martha Turok produjo: 129 cápsulas radiofónicas y 181 programas entre los que destacan las series: *Calle Mayor*, *Poetas campesinos*, *Fandango de Juegos* y *De tin Marín de do pingüé*. Para televisión

⁶⁵ En el programa se define a la divulgación como la difusión de las enseñanzas y a la información como la difusión permanente de las actividades y objetivos de la institución.

se produjeron 8 programas de 3 temas: *Caracol púrpura*, *Arrieros somos* y *Mineros de la Sierra Gorda*. Además se realizó el primer Seminario sobre Cultura Popular, Identidad y Políticas Culturales y otro sobre Medios Masivos de Comunicación.

Como puede verse, en la administración de Martha Turok la difusión fue un área sustantiva, "...nos propusimos trazar las líneas generales de un proyecto de comunicación nacional que articulara las acciones de las áreas centrales con las Unidades Regionales. Esto con el doble propósito de elevar la presencia de las culturas populares en la vida cultural del país y dar una nueva imagen a la institución" (Iglesias: 2005: 51). La experiencia del desarrollo de las políticas culturales y de comunicación de la DGCP fue recuperada en un Manual de Operaciones que buscaba sistematizar las acciones de la institución. En él se estableció una estructura de cuatro áreas: investigación, comunicación, promoción y difusión, además de las Unidades Regionales (DGCP1, 2006).

En la administración de Marta Turok (1985-1989) se construyó la propuesta más acabada de una política de comunicación para las culturas populares. Como se recordará, en los otros periodos de desarrollo de la DGCP la comunicación estaba presente en su estructura de trabajo, pero se limitaba a una serie de acciones de difusión y promoción cultural que no estaban dirigidas por una política de comunicación explícita.

La política de comunicación impulsada por Turok se desarrolló en un periodo en el que el gobierno se interesó por los medios de servicio público. Se crearon redes estatales y nacionales de radio y televisión, así como institutos nacionales que intentaban reorganizar a estos medios, además hubo un importante aumento de radios culturales indigenistas del entonces Instituto Nacional Indigenista.

En este ambiente de impulso al servicio social de los medios, la DGCP pudo desarrollar algunos lineamientos para su política de comunicación, el problema fue que ni los medios de comunicación de Estado, ni las políticas de comunicación de la DGCP tuvieron fundamentos legales que orientaran y sustentaran su desarrollo coordinado en todo el país y terminaron por ceder espacio a los medios comerciales que antepusieron sus criterios sobre las demandas sociales. Las políticas implícitas de comunicación debilitaron a los medios de Estado y fortalecieron el desarrollo de los medios privados.

El tercer director de la DGCP fue el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla que se hizo cargo de la Dirección General de Culturas Populares de enero de 1989 a febrero de 1990, poco más de un año. A pesar de su breve estancia en la institución ha sido quien con mayor profundidad sustentó la importancia de las culturas del México profundo: indígenas, mestizas, urbanas, obreras y campesinas. La obra escrita del doctor Bonfil trascendió nuestras fronteras y lo colocó como pionero en la promoción de las culturas populares en el ámbito internacional (DGCP, 2000b).

A Bonfil Batalla le tocó dar continuidad a las políticas para las culturas populares en el marco del recién creado Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (1988). Este cambio permitió importantes transformaciones en la política cultural nacional, que favorecieron a las culturas populares, entre ellas destacamos: el reconocimiento a la composición pluricultural de nuestro país; impulso a la participación comunitaria ya que el Estado no debía asumirse como responsable de la vida cultural, sino limitarse al fortalecimiento de servicios y bienes culturales; atención a la demanda de descentralización de las actividades culturales; y diversificación de las fuentes de financiamiento. El principal cambio que benefició a las culturas populares fue que en su decreto de creación, el CONACULTA reconoció como una de sus tareas la promoción de las culturas indígenas y del resto de las tradiciones y artes populares (CONACULTA, 1994).

En concordancia con los cambios de la política cultural, en 1989 Guillermo Bonfil propuso la creación del Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), para promover la recuperación y el desarrollo de la cultura propia de las comunidades estimulando la participación local e impulsando sus iniciativas. Además, buscaba incentivar la creación y consolidación de instancias municipales y comunitarias para coordinar las acciones de promoción y difusión cultural de organismos federales, estatales, municipales, sociedad civil y el sector privado. Es decir, el PACMYC pretendía estimular la capacidad de autogestión de los sectores populares (Bonfil, 1999).

Hasta la fecha el PACMYC es vigente y, a 18 años de su creación, se ha convertido en el programa más importante de la DGCP. Es un instrumento que permite dar respuesta a las demandas autónomas de los sectores populares, además de que arroja una serie de diagnósticos sobre las demandas culturales de los grupos populares. A través del PACMYC, los creadores y los grupos artísticos y culturales reciben dinero para financiar sus proyectos bajo un esquema de autogestión. La institución les ofrece asesoría, pero los responsables del desarrollo del proyecto y del manejo de los recursos son los creadores o grupos beneficiados (DGCP, 1999).

Los recursos están divididos en fondos económicos para cada estado de la República, estos se integran con las aportaciones económicas de los gobiernos federal y estatal, aunque en algunos casos las autoridades municipales y comunitarias también aportan recursos. El monto de los fondos varía por estado y por año porque depende de la cantidad que decida asignar cada sector. Entre 1989 y el 2005 el PACMYC ha financiado 17 mil 218 proyectos relacionados con arte popular, memoria histórica, organización social, comunicación, ecología y medicina tradicional (DGPI, 2006).

La convocatoria del PACMYC está dirigida a creadores de la cultura popular urbana, indígena y regional. Los proyectos son seleccionados por la Comisión de Planeación y Apoyo a la Creación Popular (CACREP) que tiene cada estado y que está conformada por creadores, organizaciones, académicos, investigadores, promotores independientes y representantes de instituciones culturales (DGCP, 1999).

También a Bonfil se debe la creación del programa Nuestra Tercera Raíz que buscaba reconocer los aportes de las culturas africanas y destacar su valor justo en el marco del V Centenario del Descubrimiento de América. De igual forma, impulsó el desarrollo del Programa de Culturas Populares Urbanas, un área en la que poco se había trabajado y que en ese momento atendió a tres sectores: 1) las expresiones de los jóvenes, que entre otras acciones produjo la serie radiofónica Chida Ciudad de Miércoles; 2) a los barrios y las unidades vecinales, que contó con la participación de cronistas de barrio en el concurso Sábado Distrito Federal, cuyos trabajos ganadores fueron publicado en el libro con el mismo nombre; y 3) los indígenas radicados en las ciudades, para quienes se impulsó el programa Gente de Palabra que tuvo como objetivo difundir testimonios de personas dedicadas al trabajo de cultura popular, personas reconocidas en su comunidad, barrio o gremio, como portadores de algún aspecto relevante de su propia cultura (Iglesias, 2005).

La difusión en diversos medios continuó desarrollándose, pero no se dio seguimiento a la idea de crear una política de comunicación para la Dirección General de Culturas Populares, como se había planteado en la administración anterior. Aún así, con la inercia del trabajo de comunicación en los tres años anteriores, para 1989 ya se habían producido 255 programas radiofónicos, siete nuevos programas de televisión, un suplemento quincenal y una columna semanal en el periódico Excélsior (Iglesias, 2005).

En este periodo Bonfil Batalla enfatizó que a la DGCP solamente le correspondía desarrollar investigación ligada con los proyectos de la institución para la promoción de las culturas populares, ya que no era una instancia académica y por lo tanto estaba limitada para impulsar investigaciones más allá de este objetivo (Iglesias, 2005).

A poco más de un año de haber asumido la Dirección General de Culturas Populares, Bonfil dejó la institución y fue el abogado Luis Félix Garza Alejandro quien asumió el compromiso de dar continuidad a los programas: de Apoyo a las Culturas Municipales y comunitarias (PACMYC), Nuestra Palabra y el de Culturas Populares Urbanas, así como de implementar el Programa Nuestra Tercera Raíz, propuesto por Guillermo Bonfil. Además como titular de la DGCP, de febrero de 1990 a marzo de 2003, Luis Garza generó nuevos programas sobre: derechos indígenas, medicina tradicional, memoria histórica, manejo integral de ecosistemas, arte popular y literatura indígena (DGCP, 1998).

Su administración puso especial atención en la reestructuración de la institución que para entonces ya tenía 13 años de experiencia acumulada, pero con una débil organización estructural y con carencias en la capacitación de su personal. Fue necesario hacer un diagnóstico de la DGCP para actualizar el Manual de Organización que se había hecho en la administración de Marta Turok, para redefinir la organización de la DGCP, sus objetivos, las funciones de cada área e identificar las necesidades de capacitación del personal. Los ajustes se apegaron al proyecto original desarrollado en la etapa fundacional de la DGCP (Iglesias, 2005).

Las necesidades de capacitación tuvieron respuesta con dos programas: 1) el Programa de Formación para el Desarrollo de las Culturas Populares, para impulsar las iniciativas de animación cultura y 2) el Programa de Apoyo a la Formación de Animadores de las Culturas Populares para capacitar al personal responsable de la investigación, planeación, administración, promoción y difusión de proyectos de culturas populares. El Departamento de Capacitación publicó dos antologías con textos relacionados con la definición de las culturas populares, el arte popular, la canción mexicana, la historia oral y de identidad, y el papel de la cultura en la defensa del medio ambiente, entre otros que sirvieron de apoyo teórico a los promotores culturales. También se realizó una serie de seminarios sobre los criterios de la animación cultural para el personal de las Unidades Regionales (DGCPI, 2006).

Cuando Luis Garza se hizo cargo de la DGCP ya existía el programa Nuestra Palabra dirigido a la difusión de las culturas indígenas. Semanalmente se editaba un suplemento en el periódico El Nacional, en el que se hablaba de los diferentes pueblos indígenas e incluso se incluían textos bilingües. También se producía un programa radiofónico con Radio Educación. De esta experiencia surgió el Programa de Apoyo a la Literatura Indígena que fue propuesto en una reunión con escritores en lenguas indígenas (DGCPI, 2006)

Luis Garza dio especial atención a la difusión por lo que creó la Subdirección de Difusión que tenía bajo su responsabilidad construir programas audiovisuales, radiofónicos, editoriales y de capacitación, que correspondieran a las necesidades de la DGCP; evaluar las acciones de difusión, divulgación y capacitación; así como coordinar las investigaciones necesarias para su diseño y evaluación. En ese periodo se produjeron 12 cápsulas radiofónicas, 181 programas de radio y 8 videos (Iglesias, 2005).

Entre las estrategias que desarrolló la Subdirección de Difusión en 1991, estaba el Programa de Recuperación de Archivos Temáticos, que consistía en reunir los documentos producidos por las Unidades Regionales para clasificarlos e incorporarlos al Centro de Información y Documentación de la DGCP. La idea era contar con un acervo informativo consistente, porque uno de los principales problemas para la difusión era que carecían de información sobre diversos temas de cultura popular y en particular sobre las actividades de la institución. Había 15 temas propuestos: arte popular, cosmovisión, cultura popular urbana, fiestas populares, manejo integral de ecosistemas y tecnologías tradiciones, memoria histórica, sistemas jurídicos tradicionales, lingüística (historia e identidad cultural), coloquios (seminarios, encuentros, festivales), memoria de la DGCP, proyectos autogestivos, diagnósticos, convenios (acuerdos y cartas de intención), convocatorias y concursos y bibliografías. El resultado fue limitado, se reunieron pocos documentos porque la mayoría de los materiales estaban incompletos y desorganizados. Ni las Unidades Regionales ni las oficinas centrales tenían un registro ordenado de su trabajo (Iglesias, 2005).

En la última parte de la administración de Luis Garza la demanda de atención rebasó la capacidad económica, mientras que los 800 trabajadores de la DGCP también eran insuficientes para operar los diferentes programas. Ante esta situación, cada vez eran mayores los reclamos para que el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), fuera manejado desde las Unidades Regionales, que ya contaban con infraestructuras más sólidas. Prácticamente al cierre de la administración de Garza se tomó la decisión de descentralizar el PACMYC (DGCP, 1998).

Para finalizar la revisión de esta tercera etapa que va de 1985 a 1993, se puede señalar que las políticas para las culturas populares ya no estuvieron acompañadas de políticas de comunicación. Una vez que la DGCP posicionó el tema de las culturas populares en las políticas culturales su trabajo se concentró en el desarrollo de acciones a favor de las culturas populares, pero dejó a un lado la necesidad de seguir desarrollando políticas de comunicación.

Contradictoriamente, también en esta etapa se desarrolló la propuesta más completa de políticas de comunicación para las culturas populares entre 1985 y 1989. En la administración de Marta Turok se llevaron a cabo diversas acciones tendientes a diagnosticar e incorporar las necesidades de comunicación de los creadores de las culturas populares y de la institución tanto de las oficinas centrales como de las Unidades Regionales. Los diagnósticos y las discusiones en torno a la construcción de las políticas de comunicación se dieron en el marco del debate que sobre el tema abrieron los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988), que en buena medida correspondió a las presiones que la UNESCO hacía a sus países miembros para conjuntar políticas culturales y de comunicación.

Cuarta etapa: consolidación (1993-2006)

La etapa de consolidación de las políticas para las culturas populares corresponde al periodo de 1993 al 2006. Durante estos años las políticas para las culturas populares se implementaron a través de programas nacionales en sustitución de la metodología de la Quintuple Recuperación Cultural. Desde su creación en 1978, la DGCP había trabajado con diversos programas, pero había puesto mayor énfasis en el desarrollo de la Quintuple Recuperación Cultural que se enfocaba al rescate de cinco aspectos de la cultura: la palabra, la memoria, el conocimiento, el espacio y la identidad cultural. Para 1993 esta estrategia dejó de ser utilizada porque estos cinco elementos correspondían más a las necesidades de las culturas indígenas que a la realidad del resto de las culturas populares, por un lado, y por el otro, la institución reconoció que la idea de la recuperación o el rescate cultural no tenía fundamentos sólidos y correspondía más a un discurso demagógico y paternalista que a la realidad cambiante de las culturas populares (Iglesias, 2005)

Luis Garza dejó la Dirección en 1993 y en su lugar fue asignado el etnólogo José del Val, de marzo de 1993 a enero de 1995, durante la última parte del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

El trabajo de José Del Val en la DGCP estuvo marcado por la idea de que las culturas populares “se desarrollan con el apoyo del Estado, sin el apoyo del Estado o contra el Estado, si el Estado se opone” (DGCP, 1998: 20). Entonces, enfatizaba Del Val, la existencia de la Dirección General de Culturas Populares no garantizaba el desarrollo o extinción de las culturas populares. De acuerdo con esta reflexión, no correspondía a la DGCP rescatar, ni promover a las culturas populares, sino atender las demandas de los propios creadores que son quienes reproducen las culturas y que de acuerdo con los diagnósticos del PACMYC, lo que solicitaban eran espacios y recursos. Aunque el problema seguía siendo el mismo, recursos económicos reducidos para la atención de estas culturas que paradójicamente están integradas por la mayoría de la población de nuestro país. Aunque también paradójicamente, esa desigualdad económica y social es lo que caracteriza su desarrollo, señalaba Del Val (DGCP, 2000b).

En la política cultural del presidente Salinas de Gortari se había marcado que el Estado no debía asumirse como responsable de la vida cultural, sino limitar su función al fortalecimiento de servicios y bienes culturales, la discusión sobre el papel del gobierno también fue abordada desde la Dirección General de Culturas Populares, donde se aceptó la idea de que la función de la DGCP era hacer diagnósticos sobre las culturas populares para identificar las demandas de la población que generalmente están dispersas, para canalizarlas en programas específicos, es decir, la DGCP tenía que ajustarse a las demandas de los sectores populares y no imponer propuestas institucionales (DGCPI, 2006).

A partir de la administración de José del Val, la Dirección General de Culturas Populares utilizó programas nacionales como eje de sus principales acciones. Los programas se fueron transformando de acuerdo con a las demandas culturales. Algunos programas crecían y otros desaparecían según el contexto y la postura del titular en turno (DGCPI, 2000b).

Del Val dio continuidad a los programas del PACMYC y Nuestra Tercera Raíz, siguió trabajando en el proceso de descentralización de la DGCP a través de convenios interinstitucionales, modificó la estructura institucional y comenzó el Proyecto de Retiro Voluntario que se aplicaba en todas las instancias de gobierno con el fin de adelgazar el

aparato burocrático. Además su administración comenzó la creación de cuatro nuevos programas: Lenguas y Literatura Indígena, Museos comunitarios, Apoyo a las Bandas de Música de Viento y Arte Popular (Iglesias, 2005).

El Programa Nacional de Lenguas y Literatura Indígena surgió en 1993, Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, decretado por la Organización de las Naciones Unidas. Los objetivos del programa eran desarrollar y difundir las lenguas indígenas y sus expresiones literarias, fomentar su investigación, elaborar publicaciones, encuentros y talleres de literatura y poesía, además de apoyar la enseñanza de lenguas indígenas. También en 1993 se creó el Premio Nezahualcóyotl de Literatura en Lenguas Indígenas, que se otorga cada año y que hasta la fecha ha sido entregado a diez escritores indígenas (Iglesias, 2005).

En 1993 se abrieron las Mesas de Cultura Popular únicamente como espacios de diálogo intercultural cuyo objetivo era que los creadores, organizaciones, investigadores e interesados pudieran intercambiar reflexiones, abrir debates y refrescar el diálogo entre las culturas populares. Las mesas comenzaron a realizarse en el Museo Nacional de Culturas Populares y posteriormente se llevaron a cabo en algunas Unidades Regionales. Se desarrollaron 27 Mesas de la Cultura Popular en total, con temas relacionados con las políticas culturales, identidad, medios de comunicación, movimientos sociales, discriminación social y cultural, lenguaje popular, ecología, derechos humanos, organizaciones sociales y globalización. Los debates de las mesas fueron publicados en cuadernillos para difundir sus principales ideas, ya que no buscan generar propuestas de trabajo conjuntas, sino sólo intercambiar conceptos y reflexiones en torno a diversos aspectos de las culturas populares (Iglesias, 2005).

Finalmente, en el mismo año se creó el Programa Nacional de Arte Popular con el fin de promover el valor de la producción artesana y del arte popular partiendo de la idea de que los productos son resultado de un proceso de trabajo en un contexto histórico que refleja patrones estéticos y utilitarios, formas de sentir y ver la vida.

En 1994, al concluir el periodo salinista con la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, TLCAN, Carlos Salinas anunciaba que nuestro país estaba entrando al primer mundo producto de la implementación de políticas económicas neoliberales que habían comenzado a adoptarse en la década anterior. Sin embargo, la reacción de los indígenas de Chiapas mostró que México estaba muy lejos de ser un país del primer mundo porque la

mayoría de su población, en particular los pueblos indígenas, sobrevivían bajo condiciones deplorables. El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, en el estado de Chiapas en enero de 1994 provocó importantes reacciones tanto de la sociedad en general, como del gobierno a través de sus diferentes instancias. A partir de 1994, el tema indígena volvió a acentuarse en el quehacer de la DGCP, así como en el resto de las instancias públicas, académicas y civiles.

El Programa Editorial inició su trabajo en 1994, luego de que las publicaciones sobre culturas populares estuvieran a cargo del Museo Nacional de Culturas Populares y de otras áreas del CONACULTA. Una de las primeras colecciones editadas fue *Pensar en la Cultura*, que presentaba los resultados del Seminario de Estudios de la Cultura, posteriormente se crearon otras colecciones como *Culturas Populares de México*, *Programa de Lenguas y Literatura Indígenas*, y las colecciones bilingües *Lenguas de México* y *Letras indígenas Contemporáneas* (Iglesias, 2005).

Las tareas de difusión estaban marcadas por cinco líneas de acción: diagnóstico, capacitación, edición de manuales, encuentros y difusión, sin embargo, en este periodo no se construyó una propuesta sólida de comunicación, las políticas al respecto estaban guiadas por la demanda de información de los mismos medios y por las necesidades de la institución para promover sus propios programas (Iglesias, 2005).

Entre 1995 y el año 2001, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), fue nombrado como titular de la Dirección General de Culturas Populares el licenciado José N. Iturriaga. En este periodo prácticamente se duplicó el número de Unidades Regionales que pasaron de 19, ubicadas en 15 estados de la República, a 36 Unidades que cubrían 31 estados. Esta nueva expansión estuvo diseñada bajo un esquema de descentralización, de manera que las 17 Unidades recién creadas fueron transferidas a los gobiernos de los estados (DGCP, 2000b).

El Programa de Cultura 1995-2000 mantuvo una política favorable a las culturas populares: preservar, promocionar y difundir las culturas populares en todos sus ámbitos; consolidar una política pluricultural; fortalecer programas y acciones de apoyo a las culturas municipales y comunitarias; y propiciar el acceso, goce e intercambio de manifestaciones entre culturas. La DGCP concentró su trabajo en el impulso a los procesos autogestivos y la descentralización (CONACULTA, 2000).

José Iturriaga dio continuidad a siete programas que se venían desarrollando en las administraciones anteriores: Programa Nuestras Tercera Raíz que en 1999 contribuyó a la fundación del Museo de las Culturas Afromestizas en Cuajinicuilapa, Guerrero; también continuó desarrollando el Programa Nacional de Lenguas y Literatura Indígenas, el Programa de Museo Comunitarios, Mesas de la Cultura Popular, el Programa Editorial que continuó trabajando con colecciones como *Memoria Histórica y Vida Cotidiana*, *Biodiversidad y Cultura*, *Recetarios Antiguos*, *Recetarios indígenas y Populares* y *Fiestas populares de México*. En particular se destacó el impulso al Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, PACMYC, cuyas Comisiones de Apoyo a la Creación Popular (CACREPS), recibieron mayor autonomía para desarrollar el programa en sus respectivos estados, así como mayor capital económico aportado por los gobiernos estatales y federal.

Finalmente, también se dio continuidad al Programa Nacional de Arte que en 1998 contribuyó a la creación del Centro Nacional de Capacitación y Diseño Artesanal (CENCADAR) en coordinación con la Universidad y el gobierno de Colima. El objetivo del Centro es apoyar a la solución de problemas para la producción y diseño de artesanías tradicionales y modernas.

Además, José Iturriaga impulsó la creación de siete nuevos programas: Apoyo a la Música Popular Mexicana, Centros de Capacitación Musical, Gastronomía, Capacitación a Promotores Culturales, Desarrollo Cultural Regional, Biodiversidad, Diálogos Culturales y el Programa Nacional de Memoria Histórica y Vida Cotidiana. En particular Iturriaga incentivó el trabajo interinstitucional con el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Consejo Nacional de Fomento a la Educación (CONAFE), ya que aseguraba había programas en común que podrían dar mejor resultados si se desarrollaban en coordinación (DGCP, 2000b).

La creación de nuevos programas estuvo basada en un diagnóstico del trabajo de la DGCP. Así, en la administración de Iturriaga se realizaron una serie de evaluaciones de los programas implementados hasta entonces y se hicieron diagnósticos de las demandas de los creadores populares. Como resultado de este trabajo en el 2000 se presentaron dos documentos sobre *Lineamientos Metodológicos* en los que se incluyó un marco normativo, estratégico y metodológico de la DGCP. Con este documento se pretendía facilitar el diagnóstico, la planeación, la programación, el seguimiento, la evaluación y la vinculación entre las áreas, los

programas nacionales y las Unidades Regionales. En cuanto a la comunicación, el documento describe en una página los alcances de una Subdirección de Difusión que se reducen a las funciones de una oficina de prensa (DGCP, 2000b).

A continuación señalaré algunas características de los principales programas con los que comenzó a trabajar la DGCP entre 1995 y 2001, descritos en el documento *Lineamientos Metodológicos* (2000) en el que se detallan los programas, estructura y funcionamiento de la institución: el Programa de Apoyo a la Música Popular Mexicana que fue creado con el objetivo de impulsar la promoción, preservación, innovación y difusión de los músicos populares, tradicionales e indígenas. Entre sus acciones se destaca la organización de encuentros de músicos y capacitación sobre música y la construcción y reparación de sus propios instrumentos. El Programa de Apoyo a la Música Popular, sustituyó al Programa de Apoyo a las Bandas de Música.

El Programa Nacional de Gastronomía fue diseñado para rescatar y difundir las recetas de la comida mexicana, elemento que muestra la riqueza de nuestro pasado indígena, español y mestizo. En coordinación con las Unidades Regionales se realizaron diversas investigaciones que permitieron la publicación de dos series de libros llamadas *Cocina Indígena y Popular y Recetarios Antiguos*, la primera con 54 títulos sobre la gastronomía de diferentes estados de la República y la segunda con 10 títulos publicados entre 1999 y el 2002. Cabe destacar que la colección de *Recetarios Antiguos* rescató materiales de hasta tres siglos de antigüedad.

En 1995 inició el Programa de Capacitación a Promotores Culturales que retomó el trabajo de capacitación que ya se realizaba desde la administración de Luis Garza con los programas de Formación para el Desarrollo de las Culturas Populares y el de Apoyo a la Formación de Animadores de las Culturas Populares.

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Cultural Regional estaba integrado por tres programas: Huastecas, Pacífico Sur y Usumacinta. Cada uno de estos programas correspondía a una región cultural, es decir, una zona en la que se comparten elementos culturales y que no está delimitada por fronteras oficiales, sino culturales. Los programas buscaban realizar un trabajo coordinado entre diversos niveles de gobierno, instituciones y organismos para desarrollar actividades a favor de las culturas regionales.

El Programa Nacional de Cultura Popular y Biodiversidad se creó a raíz de una serie de trabajos realizados desde la fundación de la DGCP con apoyo de las Unidades Regionales como estudios de etnobotánica, uso de recursos naturales, técnicas tradicionales y medicina tradicional. A partir de esas experiencias en 1996 el programa se planteó como objetivos el fortalecimiento de proyectos relacionados con los recursos naturales.

Entre 1996 y 1997 surgió el Programa Nacional de Diálogos Culturales con la finalidad de propiciar el acercamiento entre grupos culturales a través del uso de los medios de comunicación, publicaciones, encuentros, fiestas populares, etc. para propiciar un intercambio cultural que enfatizara el reconocimiento y respeto por la diversidad cultural. No tuvo mucho impacto por el corto tiempo que se implementó.

Finalmente, en 1996 comenzó a desarrollarse el Programa de Memoria Histórica y Vida Cotidiana para promover las historias de barrios y pueblos, por lo que se apoyó la formación de cronistas y narradores para el registro de la tradición oral de sus comunidades en textos publicados por la DGCP.

Entre 1995 y el año 2000, se propuso crear una red de Centros de Información y Documentación ubicados en las Unidades Regionales que sobre una misma plataforma informática intercambiarían información de cultura y arte popular. En este periodo se construyeron cinco nuevos Centros, que se sumaron a los 12 ya existentes. El antecedente de este trabajo comenzó en 1974 cuando surgió la primera institución relacionada con las culturas populares y su director Alberto Beltrán conformó un acervo documental sobre el tema. Una vez que se creó la DGCP el acervo continuó creciendo hasta que en 1980 fue reconocido como un Centro de Documentación en el organigrama institucional. A raíz del terremoto de 1985 en la ciudad de México se perdieron algunos documentos porque el acervo tuvo que cambiar de espacio físico. Entre 1985 y 1990 el Centro mezcló dos sistemas de clasificación diferentes por lo que la consulta se hizo complicada y se suspendió el ingreso de nuevos materiales. A partir de 1990 se adquirieron nuevos materiales y en 1993 se reestructuró a fin de constituirse en el Centro de Información y Documentación de las Culturas Populares con un nuevo sistema de clasificación y consulta, así como de la apertura de servicios al público y a las instituciones.

La Subdirección de Difusión impulsó el Programa Nuestra Diversidad Cultural que desarrolló investigaciones para la edición de tres mapas que se distribuyeron en instituciones públicas, museos y escuelas: *Los pueblos indígenas y sus 62 lenguas*, *Las cocinas regionales de México* y *Las artesanías de México*.

El entonces director general de la DGCPI, José Iturriaga, colaboró con la UNESCO en la organización del Seminario Regional sobre la Aplicación de la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular de América Latina y el Caribe, en septiembre de 1997. La reunión realizada en México contó con la participación de representantes de 18 países de la zona. Al respecto Iturriaga recuerda que “...dentro de la UNESCO, en estas materias de patrimonio intangible y otras culturales, sistemáticamente recurrían a CONACULTA y al área de Culturas Populares para participar en eventos internacionales y para consultorías... Somos de alguna forma pioneros a nivel latinoamericano y a nivel mundial...” (DGCP, 2006: 189).

Así, llegamos a los primeros años del siglo XXI donde estamos viviendo enormes transformaciones en el marco de la globalización y los efectos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la complejidad e incertidumbre de estos cambios han generado nuevas propuestas de organismos internacionales que ven en el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural un elemento fundamental para el desarrollo humano.

A partir del año 2000, cuando Vicente Fox asumió la presidencia de la República se comprometió a establecer una nueva política hacia la población indígena. De esta manera en abril del 2001 presentó el *Plan Nacional de Cultura Indígena* y anunció que a partir de esa fecha se agregaba la palabra “indígenas” al nombre de la Dirección General de Culturas Populares para enfatizar la atención a estos pueblos, transformando su denominación a Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, DGCPI (DGCP, 2005).

Desde una perspectiva teórica se argumentó que existe una diferencia entre las culturas populares y las culturas indígenas. Las clases populares o subalternas pertenecen al mismo sistema sociocultural que las clases dominantes, ambas se relacionan a partir de una lucha por alcanzar la hegemonía, en cambio las culturas indígenas se desarrollan a partir elementos culturales muy distintos como la lengua, tradiciones, historia etc., en donde la lucha no es por la hegemonía, sino por la autonomía.

La idea de diferenciar o no a las culturas populares de las indígenas no fue sometida a una discusión o análisis entre los creadores de cultura popular ni entre los especialistas en el tema, por lo que al parece, el agregar la palabra “indígenas” obedeció más a razones políticas. Recordemos que luego del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, el tema indígena ingresó a la agenda institucional del gobierno y en México ya es un asunto que no puede quedar fuera de cualquier discurso o política pública.

Al final de cuentas, la diferenciación entre culturas populares e indígenas resultó favorable porque se sumó a las acciones y planteamientos que enfatizan el reconocimiento de la diversidad cultural. Asimismo contribuyó a la aplicación de políticas diferenciadas para las culturas populares. De esta manera podríamos aspirar a que se reconozca oficialmente que también las culturas campesinas y urbanas son distintas.

Entre las estrategias para los pueblos indígenas impulsadas por el gobierno de Vicente Fox, se encuentran: la creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (diciembre, 2000) que posteriormente se fusionó con el Instituto Nacional Indigenista y formó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI en mayo del 2003, en un intento por actualizar la política y la estructura institucional que desde finales de la década de los años cuarenta atendió a la población indígena.

Con la finalidad de reorientar las políticas hacia los indígenas también se desarrolló el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* que buscaba orientar el quehacer institucional incorporando las demandas sociales que fueron recuperadas de 33 foros de consulta en 23 estados de la República (ORDPI, 2002).

También se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe en la Secretaría de Educación Pública (2001), la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas en la Secretaría de Salud (2001) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2003). Además, por primera vez en la historia de estas instituciones se nombró a personas provenientes de comunidades indígenas como titulares del Instituto Nacional Indigenista y de la Dirección General de Culturas Populares del CONACULTA.

Asimismo, se apoyó la creación del Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001) como órgano asesor del Presidente de la República y se contribuyó al desarrollo del Programa de Procuración de Justicia para los Pueblos Indígenas de la CDI, del

Programa de Cultura Indígena del CONACULTA e impulsó la creación de nuevas leyes como la Ley de Derechos y Cultura Indígena (2001), la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003).

En el gobierno foxista hubo un completo reconocimiento del valor de las culturas indígenas y de los otros segmentos de las culturas populares, por lo menos en el discurso y en las políticas públicas, esta posición marcó mayor prioridad a lo indígena y lo popular en las instituciones culturales, a diferencia de otros gobiernos. Sin embargo, con el reducido presupuesto que la Secretaría de Hacienda aprobó para el sector cultura fue imposible solventar las necesidades y demandas de estos grupos. A pesar de ello, el fortalecimiento de la política indigenista permitió a la DGCP desarrollar un mejor trabajo interinstitucional relacionado con las culturas indígenas. El problema fue que debido al énfasis que el Gobierno Federal y CONACULTA pusieron al desarrollo de las culturas populares, se duplicaron funciones dentro del mismo Consejo y de otras instituciones federales.

Además, nuevamente la DGCP no desarrolló programas relacionados con las culturas urbanas. Como históricamente le ha sucedido, más del 60 por ciento de sus actividades se vincularon a las culturas indígenas y se descuidó el apoyo a los otros sectores de las culturas populares (DGCPI, 2002). El tema indígena volvió a quitar atención a las culturas urbanas, una circunstancia que desde la creación de la DGCP se presentó y que la ha limitado en el cumplimiento de sus metas en torno a las culturas populares. Lo cual resulta delicado ya que cada vez más la población indígena y campesina emigra a las ciudades para buscar mejores formas de vida. Nuestro desarrollo de la mano del neoliberalismo nos ha llevado a abandonar el campo e intentar sobrevivir en las ciudades que ahora se están convirtiendo en los mayores espacios de reproducción, renovación y desarrollo cultural. Y ¿qué sucede en las ciudades, con la migración y con la convivencia intercultural en estos espacios? No lo sabemos, los programas de cultura popular urbana no han tenido continuidad. Han sido esfuerzos aislados y no han mantenido la atención adecuada para consolidar el trabajo en torno a las culturas populares urbanas que crecen cada día igual que sus problemas y necesidades y siguen sin ser atendidas por las instancias de gobierno.

A pesar de que las políticas adoptadas por este gobierno dieron mayor reconocimiento a los sectores subalternos en la política cultural, la realidad no cambió de manera sustantiva para estos grupos (DGCPI, 2002). Aunque en el discurso se avanzó, los frutos aún no se ven. En

particular no se reflejó en la asignación presupuestal, lo que provocó que nuevamente la DGCP se viera obligada a dejar pendientes algunos proyectos porque los recursos fueron insuficientes. A esta limitante debemos agregar que la política laboral de reducción de personal impidió el crecimiento de su plantilla de trabajadores.

En diciembre de 2001, la socióloga Griselda Galicia García originaria de una comunidad indígena de Oaxaca y trabajadora de la Unidad Regional de su estado por varios años, fue nombrada titular de la Dirección General de Culturas Populares. Entre sus primeras acciones, en concordancia con la política para las culturas populares del gobierno foxista, se dio a la tarea de hacer un diagnóstico del trabajo de la DGCP a 25 años de su creación. Se realizaron una serie de reuniones entre directivos y trabajadores de la institución, así como de especialistas, a partir de lo que se concluyó que (DCGPI, 2002):

1. El desarrollo de programas nacionales había desarticulado el trabajo de la DGCP porque cada proyecto dejó de mirar al conjunto para concentrarse en un solo aspecto de la cultura. La visión y trabajo de conjunto se diluyeron para dar paso al trabajo individualizado. A cambio hubo importantes avances en temas específicos.

2. La atención se centró en las culturas indígenas y rurales, por lo que hubo pocos avances en el trabajo con las culturas urbanas.

3. La institución se rezagó en la discusión y análisis sobre las culturas populares e indígenas tanto al interior del CONACULTA como en los espacios académicos, de la sociedad civil y del ámbito cultura.

4. Las políticas para las culturas populares han tenido continuidad, pero al paso del tiempo han incorporando nuevos conceptos que aunque tienen una base común, no han sido discutidos para una mayor comprensión.

5. El estudio de las culturas urbanas ha sido limitado y no se ha desarrollado una política particular al respecto.

6. La capacitación no ha sido constante, administraciones como las de Luis Garza, Guillermo Bonfil y José Iturriaga hicieron esfuerzos destacados pero no se ha consolidado un sistema de capacitación, sobre para el uso de nuevos conceptos o estrategias, además de que no se han cubierto las necesidades de capacitación de las Unidades Regionales.

7. El Museo Nacional de Culturas Populares redujo su campo de trabajo al arte popular y restringió su participación en el análisis y discusión de los principales problemas que enfrentan las culturas populares. También se ha desdibujado su vínculo con las Unidades Regionales limitando sus actividades a las demandas institucionales.

8. La descentralización de las Unidades Regionales se ha desarrollado desde 1995 hasta la fecha sin un plan que establezca las etapas y sus respectivas acciones. En algunas administraciones a pesar de que se consideró necesaria, no se hicieron estrategias concretas, por ello, es difícil evaluar el avance del proceso y sobre todo determinar si la descentralización sirvió para consolidar las políticas para las culturas populares o las debilitó. Cabe recordar que el caso de cada Unidad es particular porque está determinado por los gobiernos de los estados, más que por la política cultural nacional. Así, hace falta mayor articulación entre las políticas estatales y federales, resolver diferencias en los procesos administrativos y corregir los problemas del funcionamiento de las Comisiones de Planeación y Apoyo a la Creación Popular (CACREPS) y los Consejo Consultivos cuyo papel es cada vez más relevante porque propician la participación ciudadana en los servicios culturales del Estado.

Cabe señalar que en el diagnóstico no se toca el asunto de las políticas de comunicación para las culturas populares, lo que refleja el poco interés sobre el tema, pero también el escaso trabajo que se ha realizado al respecto.

Bajo este panorama y en correspondencia con los principios fundamentales del *Programa Nacional de Cultura 2001-2006*, la Dirección General de Culturas Populares se propuso como misión “contribuir a la creación de condiciones y de instrumentos que posibiliten el diálogo intercultural respetuoso y armónico, en el que se exprese toda la riqueza y diversidad cultural de nuestro país” (DGCPI, 2005: 2). A través del desarrollo de dos objetivos: 1) fomentar la preservación y difusión de las culturas populares urbanas, rurales e indígenas y 2) canalizar recursos para su desarrollo y el de la institución.

La DGCP continuó trabajando con la estrategia de programas nacionales, pero en esta administración fueron divididos en tres rubros: Programas de Iniciativa Social (PIS), Programas de Iniciativa Institucional (PII) y Programas de Fortalecimiento Institucional (PFI). A partir de la definición de estos tres grandes programas se reorganizó la estructura interna, se crearon tres direcciones responsables de cada conjunto de programas nacionales, se mantuvo la dirección del Museo Nacional de Culturas Populares y la Delegación Administrativa (DGCPI, 2005).

1. Los Programas de Iniciativa Social (PIS) que tenían como objetivo impulsar la autogestión quedaron a cargo de la Dirección de Desarrollo Intercultural. A la que se adscribieron el Programa Nacional de Arte Popular y Artesanía y las Escuelas Itinerantes de Diseño Artesana ubicadas en los estados de Guanajuato, Oaxaca y Tlaxcala. El Programa de Apoyo al Diseño Artesanal, el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), el Programa de Apoyo a la Promoción y la Producción Musical y el Programa de Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas que a su vez coordinaba los proyectos: Mujer Indígena en el Desarrollo Cultural, Apoyo a Microempresas Culturales Indígenas, Serie de Publicaciones México Indígena, Premio Nezahualcóyotl de Literatura en Lenguas Indígenas y el Fondo Especial para el Desarrollo Integral de la Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

La administración de Griselda Galicia fortaleció al PACMYC que comenzó con un fondo anual de nueve millones de pesos en el 2001, y para el 2006 el fondo creció a 18 millones de pesos. Además, la información arrojada por el programa fue utilizada como diagnóstico para identificar la demanda cultural de los diferentes estados, lo que permitió la elaboración de proyectos institucionales.

Uno de los proyectos innovadores dentro del Programa de Atención a la Cultura Indígena, fue el de Mujer Indígena en el Desarrollo Cultural, que impulsó el trabajo de las creadoras indígenas en campos como el cine, video, radio, fotografía, pintura, literatura y artesanía. Entre sus estrategias destacó el encuentro anual Creadoras de Sueños y Realidades, Mujeres Indígenas en el Arte Popular, que desde el 2002 mostró el nuevo papel de las mujeres indígenas que comenzaron a destacar en ámbitos antes ajenos.

Por otro lado, el Programa de Arte Popular tuvo avances sobre todo por el impulso a la creación de las Escuelas Itinerantes de Diseño Artesanal, a la formación de Bancos de Iconografías, a la Catalogación Artesanal y a la Formación Académica.

Siguiendo en el ámbito indígena, la DGCP también participó en el *Seminario Interinstitucional Pluralismo Lingüístico. Directrices Generales para Políticas Institucionales* cuya finalidad era definir las directrices de las políticas de lenguaje en México. Así, se impulsó la edición de diversas colecciones de escritores indígenas: colecciones *Amanece*, *la escritura de los niños y las niñas indígenas*, colección del *Premio Nezahualcóyotl de Literatura en Lenguas Indígenas*, que publicó una de las primeras novelas en lenguas indígenas de México;

la colección *Letras Indígenas Contemporáneas* y la colección *Lenguas de México* formada por 22 libros de relatos en diversas lenguas y en español, entre otras publicaciones que buscaban dignificar la propuesta literaria en lenguas indígenas.

2. Los Programas de Iniciativa Institucional (PII) eran aquellos que propiciaban la comunicación respetuosa entre las diversas culturas para generar su reconocimiento y eliminar la discriminación. Buscaban motivar el debate sobre las culturas populares para que el discurso institucional se mantuviera en constante revisión y enriqueciera el trabajo interinstitucional.

Estos programas quedaron a cargo de la Dirección de Promoción e Investigación a la que se adscribieron: el Programas Editorial, Programa Integral de Investigación, Centro de Información y Documentación “Alberto Beltrán”⁶⁶ y la Campaña Nacional por la Diversidad Cultural de México, que se lanzó en medios de comunicación en el 2004 con la participación de 13 instituciones de gobierno, la UNESCO y la UNICEF, para contribuir a la generación de un ambiente favorable para el diálogo intercultural que inhiba la discriminación hacia las culturas indígenas.

En cuanto al Centro de Información y Documentación “Alberto Beltrán”, cabe destacar que del 2000 al 2006, fue el periodo de su historia en el que recibió mayor apoyo económico, por lo que consiguió consolidarse como el centro documental especializado en culturas populares más importante del país, luego de una serie de trabajos como: remodelación de infraestructura, depuración y actualización de acervos, automatización de bases de datos y elaboración de Catálogo Temático, que mejoró los sistemas de consulta, así como una campaña para promocionar sus servicios.

En este periodo se desarrollaron diversas acciones de comunicación para la difusión de actividades culturales, principalmente en medios masivos de comunicación. Pero no se contó con una política de comunicación explícita, ni con los recursos suficientes para consolidar un área de comunicación que acompañara a las políticas culturales de la DGCP. A pesar de ello, hubo esfuerzo como la producción de materiales impresos y multimedia, una página web sobre culturas populares que alcanzó una consulta promedio de 13 mil visitantes por mes, y un órgano informativo impreso titulado *El Caracol*, que a partir del 2006 se distribuyó en todo el país para el intercambio de información entre oficinas centrales y Unidades Regionales.

⁶⁶ Actualmente el CID cuenta con fototeca, fonoteca con 33 mil registros, biblioteca con 11 mil títulos, acervo documental con 6 mil documentos y el acervo hemerográfico con mil 200 títulos.

Otra de las actividades destacadas de esta administración fue la creación de un Subcomité Editorial y un reglamento interno para consolidar el Programa Editorial que estimuló significativamente la edición de libros sobre culturas populares.

3. Finalmente, los Programas de Fortalecimiento Institucional (PFI) que eran aquellos que permitían articular políticas, conceptos, métodos y recursos entre la DGCP y los gobiernos de los estados para coordinar las acciones entorno a las culturas populares, se concentraron bajo la Dirección de Desarrollo Regional y Municipal que tenía a su cargo el Programa Nacional de Formación que propiciaba: 1) la mezcla de recursos económicos y asesoraba el desarrollo de proyectos y 2) la formación de promotores culturales y de responsables de proyectos autogestivos.

La idea era que tanto los trabajadores de las Unidades Regionales como los creadores tuvieran información teórica-conceptual suficiente para construir un plan de trabajo de mediano y largo alcance. Entre sus proyectos más destacados se encontraba el seminario *Diálogos en la acción*, para mantener actualizado el discurso institucional, así como generar el análisis sobre las culturas populares entre los trabajadores, especialista y académicos.

En cuanto a las Unidades Regionales, se fortaleció el esquema de descentralización a partir de esquemas de la planeación, autogestión y capacitación. Se realizaron diagnósticos sobre la situación de las culturas populares en cada uno de los estados de la República de manera que las Unidades tuvieran más elementos para definir sus propios proyectos.

Cuando comenzó esta administración aparentemente el proceso de descentralización estaba concluyendo su primera etapa, únicamente faltaba descentralizar las unidades de los estados de Chihuahua y Querétaro. Sin embargo, la realidad demostró que más que un proceso de descentralización se había realizado una desconcentración, es decir, tanto el personal como los bienes de las Unidades seguían dependiendo de la DGCP como una estrategia para no perjudicar a los trabajadores. Pero esta situación provocó conflictos que dañaron el buen funcionamiento de las Unidades porque no pertenecían ni a las instancias de cultura de los estados ni a la DGCP, aunque seguían recibiendo indicaciones de ésta.

Para el 2006, la mayoría de las Unidades estaban incorporadas a las instancias de cultura estatales, sin embargo, aún tenían conflictos para adaptarse a su nueva estructura, porque no se trataba sólo de un trámite administrativo, sino que también se involucraban decisiones y posiciones políticas de los gobierno de los estados. Por ello, se fortaleció la

estructura de las Comisiones de Apoyo a la Creación Popular (CACREPS), para convertirlas en instancias de consulta y validación de los programas de trabajo de las Unidades Regionales en cada estado.

En el sexenio de Vicente Fox, el Programa de Música y de Lenguas Indígenas que dio continuidad al programa de música popular apoyó la composición musical en lenguas indígenas. Se produjeron fonogramas como: *Lluvia de sueños I y II, escritoras y cantantes indígenas*; concurso en lengua maya (trova, cumbia y salsa); música de la mixteca poblana, (traducciones al mixteco de canciones de María Greever y Consuelito Velásquez), entre otros.

Esta administración participó en el ámbito internacional en la discusión sobre los derechos culturales de las comunidades populares e indígenas, muestra de ellos fueron las siguientes acciones de impacto internacional (DGCPI, 2006):

1. Participación en las discusiones para la adopción y ratificación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, derivada de la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular decretada por la UNESCO en 1989. La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial impulsa la creación de un marco jurídico y normativo que reconozca, proteja y garantice su reproducción, conservación y desarrollo. Entre los avances que avaló esta convención se encuentran el reconocimiento a los derechos de creación colectiva que son fundamentales en las culturas populares.

a) Participación en la Tercera Mesa Redonda de Ministros de Cultura *Patrimonio Cultural Intangible un Espejo de la Diversidad Cultural*;

b) Participación en las Reuniones de Expertos sobre Patrimonio Inmaterial convocadas por la UNESCO,

c) Participación en las negociaciones de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en cuyo marco presentó la “Lista indicativa e inventario del patrimonio oral e inmaterial de México”.

d) La DGCP fue nombrada miembro del Comité Internacional de Expertos para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, creado en 2006.

e) Fue elegida para ser la institución mexicana responsable del seguimiento a la proclamación como Obra Maestra del Patrimonio Cultural Inmaterial de las Fiestas Indígenas Dedicadas a los Muertos.

2. Ha participado en el proceso de la Convención sobre la Protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas que tiene que ver con derechos e industrias culturales.

Para finalizar este capítulo, se abre un paréntesis con la intención de aclarar que la creación del Museo de Arte Popular (MAP), en febrero de 2006, contó con la colaboración de la Dirección General de Culturas Populares pero en realidad fue una iniciativa de la asociación civil POPULART, interesada en promover el arte popular. En 1997 este grupo ciudadano consiguió la cesión de la antigua estación de bomberos de la Ciudad de México para la instalación del MAP, decretada por el presidente ese mismo año⁶⁷.

La Asociación Amigo del Museo de Arte Popular, dirigida por María Teresa Arango consiguió conjuntar la participación del CONACULTA, el Gobierno del Distrito Federal, SERVIMET, INAH, INBA, gobiernos de algunos estados y la iniciativa privada⁶⁸ como el Fondo Cultural Banamex para reunir un acervo de alrededor de dos mil 600 piezas artesanales de toda la República Mexicana, distribuidas en cuatro salas⁶⁹.

La creación del MAP, dirigido por Walther Boesterly, tuvo un costo de 115 millones de pesos, de los cuales 38 millones fueron aportados por el CONACULTA, 42 millones por el gobierno del D.F. y el resto por la iniciativa privada y diversas organizaciones, financiamiento obtenido gracias al esfuerzo de la Asociación Amigos del MAP⁷⁰.

Cabe puntualizar que entre la DGCP y el MAP hay importantes diferencias sobre la idea de difundir y dignificar la cultura popular. Mientras que para la DGCP la cultura popular está viva, se crea y recrea en la vida cotidiana a través de procesos que se muestran como formas simbólicas objetivadas o interiorizadas, para el MAP la dignificación de la cultura popular se limita a la riqueza artesanal, exhibiendo productos descontextualizado, es decir, pretende mostrar el valor del trabajo de los artesanos mexicanos únicamente exponiendo su piezas como se mostrarían las piezas de la llamada alta cultura. Una estrategia que resulta limitada si consideramos que el valor de la riqueza artesana también está en su proceso de creación y no sólo en el objeto final. Sin embargo, debemos reconocer que el MAP es un proyecto de un sector de la sociedad civil que, aunque se desarrolla distante de los fundamentos de la DGCP, intenta contribuir a la valoración de las culturas populares.

⁶⁷ Mayor información en www.obrasweb.com/art_view.asp?cont_id=3322&pg=5&seccion=CONSTRUCCIONES

⁶⁸ Mayor información en <http://www.ceramica.info/artepopular.html>

⁶⁹ Mayor información http://www.banamex.com/esp/filiales/fomento_cultural/apopular/fase2.htm

⁷⁰ Mayor información www.map.org.mx

Luego de revisar casi 30 años de política para las culturas populares implementada por el gobierno mexicano es muy claro ver que se trata de una política incrementalista que desde su creación ha mantenido la idea de promover y propiciar el conocimiento y respeto por las culturas populares. Solamente ha tenido pequeños ajustes, principalmente incorporando nuevos conceptos que parten de una misma base conceptual y que contribuyen a una mejor comprensión del desarrollo de las culturas populares. Así, los cambios sólo se han dado en la implementación de la política, ya que cada titular de la DGCP le imprime su sello personal y hace modificaciones de acuerdo a las políticas culturales vigentes. Además, las transformaciones han sido graduales y están muy relacionadas con los resultados de la implementación, es decir, son producto de la práctica y se limitan a pequeñas correcciones metodológicas y de estrategias de desarrollo.

Es importante destacar que en la etapa de fundamentación, las políticas para las culturas populares se fueron modificando a partir del análisis incrementalista y del modelo de Majone, en el que la generación de argumentos y su difusión permanente al interior y exterior de la institución eran indispensables porque se tenía que convencer a los diferentes gobiernos y a la sociedad de que la discriminación y exterminio de las culturas populares era un problema que tenía que ingresar a la agenda institucional para ser atendido por el Estado.

Una vez que las políticas para las culturas populares fueron reconocidas e incluso preferentemente impulsadas, como en el caso del sexenio de Vicente Fox, las políticas de comunicación no fueron desarrolladas de forma paralela y complementaria. Para la DGCP lo relacionado con la comunicación se agotó en la difusión de actividades culturales e informes institucionales. La política de comunicación fue marcada por la demanda de información de los medios, por un lado, y por la necesidad de difusión de las oficinas centrales, porque tampoco se tuvo la capacidad de apoyar a las Unidades Regionales.

En este periodo la DGCP realizó una serie de acciones para la difusión sin la guía de documentos normativos, ni la definición de estructuras y principios en el ámbito de la comunicación, se trabajó para salir del paso definiendo estrategias de comunicación según las necesidades del momento y sin ningún plan preconcebido. Se realizaron acciones emergentes y en ocasiones contrarias a los objetivos de la institución, además de que la comunicación se desarrolló de manera desarticulada entre las diferentes áreas de la DGCP y del mismo CONACULTA.

La inconsistencia de su estructura de comunicación y la ausencia de documentos normativos para sustentarla, nos muestran un gran vacío en esta materia. Ningún documento de la DGCP indica de manera precisa criterios para la elaboración de contenidos y producción de imágenes; infraestructura y perfil del personal para su desarrollo; instrumentos para identificar las necesidades de comunicación de los creadores de cultura popular; estrategias para garantizar la participación comunitaria en los proyectos de comunicación; procedimientos institucionales para la coordinación a nivel nacional de las acciones de comunicación; estrategias para la adquisición y uso de las TIC; programa de capacitación en comunicación; espacios de información y debate en torno al papel de los medios de comunicación en las culturas populares e instrumentos de evaluación permanentes, entre otros.

Por su parte, la estructura de comunicación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, funcionó como una agencia de medios que recibía solicitudes para la difusión de las diversas actividades culturales que desarrollaban las áreas del Consejo, pero de ninguna manera contaban con políticas explícitas sobre las culturas populares.

En conclusión, la Dirección General de Culturas Populares tiene una política de comunicación inconsistente ya que no ha consolidado un cuerpo coherente de principios y normas claros para guiar, coordinar y planear sus acciones comunicativas, que puedan estar sujetas a evaluación.

Entre las principales causas podemos señalar: 1) la inexistencia de políticas de comunicación nacionales que promuevan el uso social de los medios y defiendan los derechos de la sociedad civil a la información y al acceso a los medios de comunicación; 2) al hablar de políticas de comunicación se restringe el significado al problema de la regulación de los medios comerciales; 3) las políticas públicas mexicanas no se desarrollan de manera integral con políticas de comunicación; 4) no se ha valorado la importancia de este instrumento para el desarrollo institucional; y finalmente 5) la Dirección General de Culturas Populares trabaja generalmente con recursos muy limitados.

CONCLUSIONES

Conseguir el respeto y valoración de las culturas populares que por cientos de años han sido discriminadas no es tarea sencilla, pero en la conjunción de políticas de comunicación y políticas culturales tenemos instrumentos viables para impulsar el desarrollo de las culturas subalternas y fortalecer la diversidad cultural de nuestro país.

El reconocimiento constitucional de nuestra composición pluricultural obliga al Estado a garantizar su desarrollo en un ambiente de respeto, es decir, no se trata simplemente de reconocer que en México convivimos diferentes culturas, pero distanciadas una de otras, porque estaríamos propiciando un multiculturalismo negativo, sino generar un diálogo intercultural en donde además de reconocer nuestras diferencias, desarrollemos relaciones equitativas y respetuosas que contribuyan a la cohesión social.

Trabajo que requiere de particular atención ya que en nuestra sociedad es común observar múltiples manifestaciones de discriminación hacia las culturas populares, producto de una visión colonialista que sigue presente y mantiene una representación social de lo popular como carente de valor, en buena medida por el gran desconocimiento que tenemos de su riqueza cultural, al tiempo que conservamos a la cultura hegemónica occidental como el modelo a seguir.

Esta tendencia discriminatoria también fue impulsada por las políticas educativas y culturales hasta mediados del siglo XX, ya que buscaban incorporar a los indígenas al desarrollo nacional, enseñándoles la lengua y cultura nacional y presionándolos a perder sus culturas. A pesar de que en la actualidad el Estado impulsa el desarrollo de los pueblos indígenas, aún se conservan prácticas y actitudes discriminatorias hacia los sectores populares: indígenas y mestizos.

Durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, las políticas culturales mexicanas estuvieron orientadas por una concepción clásica de la cultura, por ello daban prioridad a la alta cultura, las bellas artes, la preservación del patrimonio cultural, la creación de instituciones culturales de carácter nacional, la cultura vinculada a la educación, el impulso a la lectura y la homogenización de la cultura como sustento de la identidad nacional.

Sin embargo, desde mediados del siglo XX, la concepción de la cultura se transformó y las políticas culturales tomaron como fundamento la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A partir de entonces, la UNESCO impulsó la idea de que el desarrollo cultural estaba estrechamente relacionado con el progreso social y económico.

Por otro lado, en los años ochenta la acción cultural se transformó por influencia de las políticas neoliberales, la industrialización de la cultura y las TIC, comenzó una tendencia hacia el comercio cultural y la globalización de las culturas. En este contexto, la UNESCO ha impulsado la idea de que el respeto a la diversidad cultural es fundamental en los países democráticos, de esta manera fomentar el reconocimiento y valoración de las culturas populares podría contribuir a evitar una fragmentación social, así como luchas irreconciliables entre los diferentes grupos sociales.

Las políticas culturales del presidente Vicente Fox dieron continuidad a las políticas de los gobiernos priístas. La primera administración panista demostró falta de claridad e interés por desarrollar un proyecto cultural. Por su parte, la señora Sari Bermúdez, presidenta del CONACULTA del 2000 al 2006, se caracterizó por su falta de capacidad para orientar e impulsar el desarrollo de la cultura nacional.

Para transformar la concepción simbólica negativa de las culturas populares, la función de los medios de comunicación es fundamental, como lo propuso la UNESCO durante las décadas de los años setenta y ochenta, cuando impulsó la idea de que el Estado debería generar políticas nacionales de comunicación con la participación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los subalternos, para la consolidación de sociedades más democráticas.

Sin embargo, en el nuevo contexto mundial, la función social de los medios poco tiene que ver con su lógica comercial. Los procesos económicos de la globalización orientados por las políticas neoliberales y las TIC, han generado una nueva dinámica de producción y comunicación.

Los medios crecen bajo una estructura industrial que les ha permitido mayor autonomía y poder económico, político y socio-cultural. Mientras que su desarrollo, definido por intereses económicos y criterios de comercialización, se caracteriza por cuatro tendencias, como lo señalamos en el primer capítulo: 1) crecimiento, a partir de fusiones y compras. 2) Integración horizontal de medios de comunicación y vertical de empresas que cubren las diferentes fases de producción y distribución para formar conglomerados, favorecidos por la desregulación del

sector; 3) globalización de las empresas que comercializan los mismos productos en múltiples mercados; y por último, 4) la concentración de la propiedad de las grandes empresas de medios en pocas manos, lo que ha generado la homogenización y reducción de calidad de los contenidos, así como la restricción de acceso a la ciudadanía.

De esta manera, en la actualidad las únicas políticas de comunicación que son discutidas por los gobiernos y los grandes medios de comunicación son las relacionadas con las TIC, particularmente: las telecomunicaciones (en específico la telefonía), el Internet y las emisiones radiales y televisivas, bajo la visión de que la sociedad se está transformando en una Sociedad de la Información (SI), sustentada en las nuevas tecnologías de la información y en el libre mercado.

El problema de esta propuesta es que está fundamentada en la implantación de infraestructura técnica, por ello de manera alterna, se construye otra idea que pretende superar las limitaciones de la SI, llamada Sociedad de la Información y la Comunicación (SIC), en la que la ciudadanía deberá ser protagonista y beneficiaria del proceso. Por ello, se sugiere que la construcción de esta sociedad más democrática esté sustentada en políticas públicas que garanticen la información como un bien público, el respeto a los derechos ciudadanos, el acceso a la infraestructura técnica, la capacitación sobre medios de comunicación y TIC, la superación de las limitaciones económicas y la actualización de un marco jurídico que garantice la participación y apropiación de las TIC y los medios de comunicación.

Bajo este escenario, y luego de que en la presente investigación se revisó la evolución histórica de las políticas de comunicación y cultura en el ámbito nacional, con el fin de identificar los planteamientos en apoyo a las culturas populares, y luego de caracterizar las políticas de comunicación para la difusión de estas culturas, impulsadas por el CONACULTA a través de la DGCP, se concluye que para contribuir a la valoración de las culturas subalternas y fortalecer la diversidad cultural, es necesario crear una política nacional de comunicación explícita, integrada por un conjunto de políticas parciales, que sustentadas en un cuerpo coherente de lineamientos y normas, oriente a las instituciones públicas en el manejo de la comunicación del país, garantizando el crecimiento de la infraestructura de comunicación social y la construcción de una base jurídica sustentada en el derecho a la información y la cultura. De esta manera, se facilitaría el desarrollo de políticas parciales de comunicación de carácter público, para el fomento de las culturas populares que permitan la coordinación,

planeación, administración y evaluación de los proyectos de comunicación implementados por la Dirección General de Culturas Populares (DGCP) del CONACULTA, que es la instancia responsable del fortalecimiento de estas culturas en todo el país.

Como se planteó en la hipótesis de investigación, la DGCP ha desarrollado políticas implícitas de comunicación caracterizadas por acciones espontáneas, inconexas e incluso contrarias a los objetivos institucionales, debido a que no ha valorado la importancia de conjuntar políticas de comunicación y cultura.

Cabe señalar que el uso de políticas públicas como instrumento de gobernabilidad, permite al Estado atender problemas sociales, con la participación de la ciudadanía y recursos públicos. De esta manera, para garantizar la participación organizada y permanente de la sociedad deberán implementarse estrategias que partan de la información, análisis y generación de propuestas que respondan a las necesidades específicas de los distintos grupos sociales. Para ello, es indispensable el apoyo del gobierno así como de organizaciones no gubernamentales y de organismo internacionales.

En este proceso, la DGCP debe jugar un papel decisivo para involucrar a los sectores populares y generar estrategias que aseguren su participación en todas las etapas del ciclo de política, de manera que cuenten con elementos suficientes para apropiarse de las TIC y los medios de comunicación, si así lo deciden, según su contexto y necesidades.

Una propuesta en este sentido, requiere de voluntad política del gobierno, sensibilidad y apertura de los dueños de los medios de comunicación, porque no se trata de una guerra para eliminar a los medios comerciales, sino de garantizar el derecho a la información y la comunicación de la ciudadanía. Pero ante todo, es indispensable el interés y determinación de los ciudadanos para demandar la transformación de los sistemas de comunicación en México y conseguir una participación ciudadana efectiva.

El reto no es sencillo, sobre todo porque como ya señalamos en el segundo capítulo, la evolución de las políticas de comunicación en México se ha caracterizado por un desarrollo implícito, definido por las necesidades de los gobiernos en turno y marcado por leyes, principios y normas que no responden a las demandas sociales de acceso y participación ciudadana.

La ambigüedad de las políticas de comunicación ha beneficiado el crecimiento de los medios comerciales, cuyo poder les ha permitido incidir en las políticas a partir de sus propios intereses y bajo las fuerzas del libre mercado, en detrimento del desarrollo de medios de interés público, que garanticen el derecho a la información y la comunicación.

La ausencia de políticas explícitas de comunicación que sustenten el desarrollo de medios públicos, ha provocado que los medios adquiridos por el Estado se desenvuelvan bajo presiones políticas e intereses de los grupos en el poder, por lo que sus resultados han sido marginales y prácticamente no han incidido en el ámbito socio-cultural del país

En la década de los ochenta, se registró el único momento en el que desde la Presidencia de la República se impulsó la discusión pública en torno a la creación de una política nacional de comunicación, por recomendación de la UNESCO, como resultado del debate internacional sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC). Sin embargo, el intento fracasó debido a la resistencia de los medios comerciales y al interés del presidente José López Portillo por controlar la industria de la comunicación, más que por desarrollar una política para orientar el quehacer social de los medios.

En la actualidad, el creciente poder político y económico del duopolio Televisa-T.V. Azteca, su nivel de penetración en la sociedad, la falta de voluntad política del gobierno y las tendencias marcadas por el modelo neoliberal, han impedido el desarrollo de condiciones jurídicas y políticas para definir una política nacional de comunicación orientada al interés público que incorpore las propuestas de la sociedad civil.

Bajo este panorama de los medios de comunicación resulta difícil, sino imposible, conseguir que el gobierno construya una política nacional de comunicación, sin embargo, desde instituciones públicas de carácter federal como el CONACULTA, se podrían desarrollar diversas acciones para crear políticas parciales de comunicación dirigidas a los sectores populares, que a corto plazo respondan a sus demandas de comunicación y que a largo plazo influyan en el surgimiento de una política de alcance nacional. El trabajo desarrollado por la Dirección General de Culturas Populares (DGCP), del CONACULTA, entre 1978 y 2006 constituye una rica experiencia de aciertos y errores que podrían aportar elementos para crear una política de comunicación para las culturas populares.

Luego de revisar las políticas culturales y de comunicación implementadas por la DGCP en los últimos 27 años se concluyó que estas políticas públicas se han desarrollado bajo el modelo de política burocrática en el que las decisiones se toman como resultado de juegos de intereses entre grupos. El proyecto de la DGCP surgió a finales de la década de los años setenta y principios de los ochenta, periodo en el que en el ámbito internacional la UNESCO impulsó la construcción de políticas culturales y de comunicación, así como el reconocimiento de la diversidad cultural. Este ambiente de debate y propuestas, al que se unió un importante grupo de investigadores e intelectuales mexicanos, permitió que a través de Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo Stavenhagen, se autorizara el desarrollo de una política orientada a la atención de las culturas populares.

Las políticas para las culturas populares muestran cuatro etapas en su evolución:

1. Discriminación: ausencia de políticas públicas para la atención de las culturas populares;
2. Fundamento (1977-1985): se establecieron los fundamentos de las políticas para las culturas populares y se desarrollaron paralelamente políticas de comunicación y políticas culturales.
3. Desarrollo (1985-1993): la DGCP necesitaba demostrar la validez de los argumentos para sustentar las políticas para las culturas populares. La implementación de la política para las culturas populares se desarrolló sin la planeación conjunta de políticas de comunicación. Aunque entre 1985 y 1989, se creó la política de comunicación para las culturas populares más completa hasta ahora.
4. Consolidación (1993-2006): la DGCP se enfocó en la implementación de proyectos y programas desvinculados de una política de comunicación que atendieran tanto las necesidades de estas culturas como de la misma institución. El uso de los medios estuvo limitado a la difusión de actividades culturales, promoción cultura vía Internet y publicación.

En la construcción e implementación de las políticas para las culturas populares implementadas por la DGCP, identificamos rasgos de dos tipos de análisis: el incrementalista y el artesanal, ambos explicados en el primer capítulo:

1. Las políticas para las culturas populares de la DGCP se caracterizan por ser incrementalistas ya que desde su creación en 1978 hasta la fecha siguen trabajando bajo los mismos fundamentos, los cambios básicamente fueron ajustes a los proyectos, programas y estrategias de implementación. Las modificaciones han sido graduales y autocorrectivas, sobre todo en los periodos de cambio de gobierno. Los nuevos equipos de trabajo marcaron la diferencia con sus antecesores generalmente modificando la organización interna de la institución y dando prioridad a unos programas sobre otros, por la escasez de recursos económicos, más que por la idea de transformar de fondo la política de cultura popular. Los cambios están estrechamente vinculados con las experiencias y propuestas del mismo personal de la institución, tanto de las oficinas centrales como de las Unidades Regionales de Culturas Populares, puesto que el contacto directo con los creadores y los sectores populares les permite una visión más cercana de las necesidades y propuestas de estos grupos.
2. Durante la etapa de fundamento de las políticas para las culturas populares, entre 1977 y 1985, los responsables de la política se vieron en la necesidad de crear argumentos sólidos para el convencimiento cuidadoso y detallado hacia el interior y exterior de la misma institución, es decir, utilizaron el análisis “artesanal” propuesto por Majone. Recordemos que aunque en el ámbito internacional el ambiente político estaba sensibilizado a la idea de impulsar la valoración de la diversidad cultural y la generación de políticas culturales y de comunicación, al interior del país los gobernantes y funcionarios públicos no tenían la misma percepción. Incluso afirmar que en México existían múltiples grupos sociales con formas distintas de ser y hacer, resultaba subversivo ante los ojos de políticos y funcionarios tradicionales, formados bajo la idea de México como un país de una sola lengua y cultura.

Derivado del análisis sobre las políticas de comunicación para las culturas populares, implementadas por la Dirección General de Culturas Populares (DGCP), en el periodo de 1978 al 2006, podemos concluir que sus principales características son:

1. Desarrollo de políticas implícitas de comunicación a través de acciones de comunicación emergentes, inconexas y en ocasiones contrarias a los objetivos de la institución. Los programas de comunicación se desarrollaron de manera circunstancial e inconsistente sin principios o normas establecidas para guiar, planear, coordinar, administrar y evaluar las acciones comunicativas.
2. El uso de los medios de comunicación se definió por las necesidades inmediatas de difusión, mientras que las características de los mensajes y las pautas de transmisión fueron establecidas bajo los criterios y experiencia de los funcionarios en turno.
3. Ausencia de lineamientos y criterios establecidos para seleccionar y jerarquizar los mensajes a difundir, así como para establecer sus objetivos, características, calidad y medios de transmisión.
4. No se han desarrollado proyectos para incorporar las necesidades de comunicación y del uso de TIC, de la misma institución y de los sectores populares, que les permitan atender las demandas de acceso, participación y apropiación de los medios.
5. Ejecución aislada de proyectos de comunicación comunitaria que no han sido registrados ni analizados para su reproducción en todo el país.
6. Falta de coordinación entre las diferentes áreas de la DGCP, así como entre otras dependencias de gobierno para el desarrollo de acciones conjuntas. Cada institución hace esfuerzos autónomos para la difusión y comunicación, bajo criterios distintos.
7. Inexistencia de un orden legal, administrativo y operativo que facilite la coordinación interinstitucional para crear programas de comunicación integral.
8. Esta inconsistencia en su trabajo, muestra la necesidad de contar con una política nacional de comunicación que establezca lineamientos y normas centrales para guiar la conducta de las instituciones públicas en el manejo de la comunicación.
9. No se ha valorado la importancia de desarrollar conjuntamente políticas de comunicación y políticas para las culturas populares por lo que carecen de información adecuada y personal capacitado que elabore políticas de comunicación para las culturas populares.
10. Los sectores populares carecen de información suficiente y de espacios adecuados para analizar el impacto de los medios de comunicación y las TIC, en sus culturas. Por ello, no tienen elementos suficientes para asumir una postura sobre el tema y para generar propuestas a partir de sus propios intereses, en el contexto del surgimiento de una Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC).

A partir de este diagnóstico, a continuación se enumeran una serie de recomendaciones para contribuir a actualizar las políticas de comunicación para las culturas populares implementadas por la Dirección General de Culturas Populares del CONACULTA:

1. Crear un Programa Nacional de Comunicación Popular que permita el desarrollo e implementación de una política de comunicación que en conjunto con las políticas para las culturas populares impulse el desarrollo, reconocimiento y valoración de las culturas populares para establecer un diálogo intercultural armónico que exprese la riqueza de la diversidad cultural mexicana.
2. Impulsar estrategias de información sobre el impacto de los medios de comunicación y las TIC en el desarrollo nacional, dirigidas a los sectores populares.
3. Generar espacios de análisis y debate para construir propuestas de los sectores populares en torno a los medios, las TIC y al desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, de manera que puedan ser confrontadas con las propuestas de los otros sectores sociales a fin de establecer los consensos necesarios en torno al tema.
4. Identificar los bienes y mensajes que los sectores populares quieren comunicar a públicos masivos y establecer criterios sobre la calidad y la producción de contenidos que reflejen nuestra identidad multicultural.
5. Registrar y analizar el desarrollo de proyectos de comunicación comunitarios, culturales, educativos, etc. dirigidos a los sectores populares para sistematizar las experiencias y, en su caso, reproducir aquellas que hayan sido exitosas.
6. Impulsar el desarrollo de medios de comunicación comunitarios que contribuyan al reconocimiento de las culturas populares y a satisfacer las necesidades de información y comunicación de estos sectores.
7. Crear un acervo de Comunicación Popular en el Centro de Información y Documentación “Alberto Beltrán” de la DGCP, que conserve los productos de estas experiencias y propicie su difusión y consulta.
8. Impulsar el desarrollo de una red de medios comunitarios, culturales y educativos, orientados a satisfacer necesidades sociales de comunicación. Sumarse y fortalecer las redes nacionales e internacionales existentes, con la finalidad de intercambiar

información, capacitación y asesoría, así como de conjuntar esfuerzos y recursos para la producción y distribución de programas entre sus miembros, que fortalezca el desarrollo de medios de servicio público.

9. Contribuir a la capacitación de grupos y personas interesadas en el manejo de medios de comunicación, así como a la formación de profesionales para la elaboración de políticas, investigación, planificación y ejecución de programas de comunicación social.
10. Garantizar la participación de los sectores populares en todo el ciclo de elaboración de las políticas de comunicación y cultura (diagnóstico, planeación, implementación y evaluación), es fundamental para que reflejen sus demandas sociales y para responder a su derecho de acceso y apropiación de los medios.
11. Generar acciones que mantengan abierto el debate y análisis en torno a los medios de comunicación y las TIC, en los sectores populares, en el contexto de un programa de alcance nacional que involucre a toda la sociedad, la iniciativa privada y el gobierno.
12. Diversificar fuentes de financiamiento y establecer proyectos de medios autosustentables, para evitar que dependan únicamente del Estado para la adquisición de equipo, capacitación y materiales de comunicación.
13. Construir instrumentos de evaluación permanente sobre la calidad de los contenidos, selección de medios y recepción de mensajes en los sectores populares.
14. Propiciar el uso de los medios de comunicación y las TIC para la difusión de las culturas populares desde los diferentes niveles de gobierno, organismos públicos, iniciativa privada, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles y comunitarias a nivel local, regional, nacional e internacional.

En conclusión, el reto de la Dirección General de Culturas Populares del CONACULTA y de los portadores de las culturas populares es construir una política parcial de comunicación integrada a las políticas para las culturas populares que establezca principios y normas para orientar, coordinar y planear las acciones comunicativas, sujetas a evaluación, con la participación de los sectores populares en todas las etapas de hechura de la política, para asegurar que sus demandas sociales sean atendidas.

El desarrollo de esta política pública permitirá una mejor administración de los recursos económicos, materiales y humanos de las instituciones, organismos, grupos y personas que contribuyan a la difusión de las culturas populares, así como la incorporación de las propuestas y necesidades de los sectores populares en torno a la apropiación de los medios de comunicación y las TIC, bajo el tipo de Sociedad de la Información y el Conocimiento que les interese desarrollar.

Bibliografía

- Abric, Jean-Claude, "Prácticas sociales y representaciones", en Giménez, Gilberto, *Teoría y análisis de la cultura*, Vol. II, colección Intersecciones, CONACULTA/INCOCULT, México, 2005c.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*, Primera Antología de Política Pública, 3ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2003a.
- _____, *La hechura de las Políticas*, Segunda Antología de Política Pública, 3ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2003b.
- _____, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Tercera Antología de Política Pública, 3ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2003c.
- _____, *La implementación de las políticas*, Cuarta Antología de Política Pública, 3ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2003d.
- Allison, Graham T., "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas*, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Alva de la Selva, Alma Rosa, "Políticas de comunicaciones y sociedad de la información en México", Tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2006.
- Appadurai, Arjun. "Los nuevos territorios de la cultura: globalización, incertidumbre cultural y violencia", en *Claves para el siglo XXI*, UNESCO, Barcelona, 2002.
- Arizpe, Lourdes, "Cultura o voluntad política: para construir el pluralismo en México", Ponencia en el Primer Congreso Internacional de Cultura y Desarrollo, La Habana, junio de 1999, en CONACULTA, *Antología sobre cultura popular e indígena. Lecturas del Seminario Diálogos en la Acción. Primera etapa*, CONACULTA, México, 2004.
- Baumann, Gerd. *El enigma multicultural*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.
- Bohmann, Karin. *Medios de Comunicación y sistemas Informativos en México*, CONACULTA-Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.
- Bonfil Batalla, Guillermo, "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización", en *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, Ed. FLACSO, San José, Costa Rica, 1982.
- _____, *México profundo. Una civilización negada*, Grijalbo, México, 1987.
- _____, *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México, 1991.
- _____, *Culturas Populares y Política Cultural*, DGCP, México, 1995.
- _____, "Los conceptos de diferencia y subordinación en el estudio de las culturas populares" en *Obras escogidas de Guillermo Bonfil*, INI, México, 1995.
- _____, "El PACMYC" en *Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, PACMYC. A fin de siglo: una década de cultura popular. Memoria 1989-1998*, DGCP, México, 1999.
- Bustamente, Enrique, "Políticas de comunicación: un reto actual", en: Moragas, Miguel, *Sociología de la comunicación de masas. IV tomo, Nuevos problemas y transformaciones tecnológicas*, Barcelona, Gustavo Gili, 1993.
- Cardozo, Myriam. *Formulación de políticas públicas*, CIDE, México, 1983.
- Casas Pérez, María de la Luz, "Estructura para el análisis de la Reglamentación Mexicana en Medios Audiovisuales", en Covi Druetta, Delia (Coord.), *Desarrollo de las Industrias Audiovisuales en México y Canadá. Proyecto Monarca*, UNAM, México, 1995.
- Castells, Manuel. *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad Red*. Vol. I. Ed. Siglo XXI, México, 2004.
- Cobb, Roger y Charles Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, Noema editores, México, 1986.

- Colombres, Adolfo, *La cultura popular*, Ediciones Coyoacán, México, 1997.
- CONACULTA, *Memoria 1988-1994. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes*, CONACULTA, México, 1994.
- _____, *Memorias 1994-2000. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes*, CONACULTA, México, 2000.
- _____, *Programa Nacional 2001-2006. La cultura en tus manos*, CONACULTA, México, 2001.
- Crespo, Luis Felipe, “Políticas Culturales: De las culturas populares al multiculturalismo”, en Dirección General de Culturas Populares, *Antología sobre culturas populares e indígenas III. Lecturas del Seminario Diálogos en Acción tercera etapa*, CONACULTA, México, 2006.
- Croteau, David y Hoynes W, *The business of media and the public interest*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, California, 2001.
- Crovi Druetta, Delia (Coord.), *Desarrollo de las Industrias Audiovisuales en México y Canadá. Proyecto Monarca*, UNAM, México, 1995.
- _____, *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre lo falaz y lo posible*, La Crujía ediciones, Argentina, 2004.
- De Carvalho, José Jorge. “Las dos caras de la tradición: lo clásico y lo popular en la modernidad latinoamericana” en *Cultura y pospolítica*, CONACULTA, México, 1991.
- Dirección General de Culturas Populares, *Museo Nacional de Culturas Populares. Memoria 1982-1989*, CONACULTA-DGCP, México, 1989.
- _____, *Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC). A fin de siglo: una década de cultura popular. Memoria 1989-1998*, CONACULTA-DGCPI, México, 1999.
- _____, *Museo Nacional de Culturas Populares. Memoria 1982-2000*, CONACULTA-DGCPI, México, 2000a.
- _____, *Culturas Populares. Recuento en siete voces*, DGCPI-CONACULTA, México, 2006.
- Duran Solís, Leonel. “El proyecto nacional y las culturas populares. Una aproximación”, en Dirección General de Culturas Populares, *Antología sobre culturas populares e indígenas II. Lecturas del Seminario Diálogos en Acción*, CONACULTA, México, 2005.
- _____, “Cultura popular y mentalidades populares”, en Colombres, Adolfo, *La cultura popular*, Ediciones Coyoacán, México, 1997.
- Esteva, Gustavo, “La política nacional de comunicación social en México”, en Coordinación General de Comunicación social de la Presidencia de la República, *Políticas y sistemas nacionales de comunicación social*, Colección Aportes de Comunicación Social, Tomo 1, CGCSPR, México, 1981.
- Ford, Anibal, *Navegaciones*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1994.
- Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, Ed. Juan Pablos, México, 1982.
- García, Antonio, *¿Comunicación para la dependencia o para el desarrollo?*, CIESPAL, Quito, Colección INTIYAN, 1980.
- García Calderón, Carola “El estado y la televisión: volver a empezar”, en Toussaint, Florence, *¿Televisión Pública en México?*, CONACULTA, México, 1993.
- García Canclini, Nestor. “La Carta del Folklore Latinoamericano y la política cultural en los 80”, ponencia presentada en la II Reunión Interamericana sobre Cultura Popular y Tradicional, Caracas, 1987.
- _____, *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2004
- _____, y Ernesto Piedras Feria, *Las industrias culturales y el desarrollo de México, Siglo XXI/FLACSO*, México, 2006.
- Garnham, Nicholas. “Contribución a una economía política de la comunicación de masas”, en Moragas, Miguel. *Sociología de la comunicación de masa*, Tomo I, Ediciones Gustavo Gilli, Barcelona, 1985

- _____, “Policy Media Policy”, en Briggs Adam and Copley Paul, *The media: An introducción*, Longman, Hong Kong, 1998.
- _____, *Capitalism and communication, global culture and the economics of the information*, Sage, London, 1990.
- Gifreu, Josep, *El debate internacional de la comunicación*, Ariel, Barcelona, 1986.
- Giménez, Gilberto. “La cultura popular: problemáticas y líneas de investigación”, en Dirección General de Culturas Populares, *Antología sobre culturas populares e indígenas I. Lecturas del Seminario Diálogos en Acción*, CONACULTA, México, 2004.
- _____, “Cultura e identidades”. Mimeo, septiembre 2005a, México.
- _____, *Teoría y análisis de la cultura*, Vol. I, colección Intersecciones, CONACULTA/INCOcult, México, 2005b.
- _____, *Teoría y análisis de la cultura*, Vol. II, colección Intersecciones, CONACULTA/INCOcult, México, 2005c.
- _____, “Introducción a la sociología de Pierre Bourdieu”. Mimeo, septiembre 2005d, México
- _____, “Cultura política e identidad”. Mimeo, septiembre 2005e, México
- Harvey, Edwin, *Políticas Culturales en Iberoamérica y el Mundo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.
- Hercovici, Alain, et. al. “Economía política de la comunicación y la cultura: una presentación”, en Mastrini y Bolaño. *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 1999.
- Iglesias y Cabrera, Sonia. “*Dimes y directes. Memoria de la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas. 1971-2000*”, documento de trabajo DGCPI, México, 2005
- Instituto Nacional Indigenista, *México Indígena. INI 30 años después. Revisión Crítica*, INI, México, 1978.
- _____, *Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2002, INI-UNDP-CONAPO, México, 2002.
- Knochenhauer Muller, Guillermo, “La comunicación Social del Estado Mexicano. El caso de la Estrategia del Sistema alimentario Mexicano”. Tesis para obtener el título de licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1982.
- Lindblom, Charles, “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Aguila Villanueva, Luis, *La hechura de las Políticas*, Segunda Antología de Política Pública, 3ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- MacBride, Sean, *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, FCE, México, 1987.
- Majone, Giandomenico, “Los usos del análisis de políticas” en Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*, Primera Antología de Política Pública, 3ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Margulis, Mario, “La Cultura Popular”, en Colombres, Adolfo, *La cultura Popular*, Ediciones Coyoacán, México, 1997.
- Martínez, Eduardo, *La política cultural de México. Políticas culturales: estudios y documentos*, UNESCO, 1978
- Martínez Luna, Jaime. *Comunalidad y desarrollo*, Colección Cultura Indígena, CONACULTA/CAMPO, México, 2003.
- Mattelart, Armand. *La comunicación-mundo. Historias de las ideas y de las estrategias*. Ed. Siglo XXI, México, 1996.
- _____, *Historia de la utopía planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global*, Ed. Paidós, España, 2000.
- McChesney, Robert. “The political economy of communication and the future of the field”, en Media, Culture and Society, Vol. 22, Sage, London, 2000.
- McQuail, Denis. “Se precisa ayuda de una política normativa: con buena disposición y capaz, culturalistas de los medios de comunicación soliciten información, por favor”, en *Economía política y estudios culturales*, Ed. Bosch, 1998.

- _____, *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*, Amorrortu, Buenos Aires, 1992.
- Mejía Barquera, Fernando. *La industria de la radio y la televisión y la política de comunicación del Estado mexicano*, Fundación Manuel Buendía, México, 1982.
- Melody, William. "Communication Policy in the Global Information Economy: Whither the Public Interest?" en Ferguson, Marjorie. *Public communication: The new imperatives*, Sage Publications, London, 1990.
- Meny, Y. y J. Thoenig, *La políticas públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992.
- Meyer, Lorenzo, *Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934. El conflicto social y los gobiernos del maximato*, El Colegio de México, México, 1978.
- Moragas, Miguel, *Teorías de la comunicación*, Gustavo Gili, Barcelona, 1981.
- Miller, Toby y George Yúdice, *Política cultural*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2004.
- Murdock, Graham. "Citizen, consumer, and public culture" en Skovmand, Michael. *Media Cultures: reappraising transnational media*, Routledge, London, 1992.
- Nivón, Eduardo, "Políticas culturales estatales. Nuevas formas de gestión cultural", en Arizpe, Lourdes, *Los retos culturales de México*, Porrúa-UNAM, México, 2004b.
- _____, *Políticas culturales en México: 2006-2020. Hacia un plan estratégico de desarrollo cultural*, Porrúa-Universidad de Guadalajara, México, 2006.
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006)*, ORDPI-INI, México, 2002.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, "Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural". Adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 2001.
- Ortega Ramírez, Carmen Patricia. "Medios públicos y el Estado mexicano moderno. La televisión", Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004.
- Palacios, Lourdes, *Arte: asignatura pendiente. Un acercamiento a la educación artística en primaria*, UNAM, Colección Reflexiones, México, 2005.
- Pérez de Cuellar, Javier. *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, UNESCO, México, 1996.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena, *El sentido de las cosas. La cultura popular en los museos contemporáneos*, Colección Científica, CONACULTA-INAH, México, 1999.
- Pauwels, Caroline and Jan Loisen, "The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade vs Cultural Horse Trading?" en *European Journal of Communication*, volumen 18, número 3, 2003.
- Rosales, Héctor. "Cultura popular. Definiciones y acciones", en Dirección General de Culturas Populares, *Antología sobre culturas populares e indígenas I. Lecturas del Seminario Diálogos en Acción*, CONACULTA, México, 2004.
- Rutten, Paul. *Dynamics in cultural industries: markets, strategies and policies*,
- Ruy Sánchez, Alberto, *La guía. Artes de México. Museo, galerías y otros espacios del arte.*, editorial Artes de México y del Mundo, México, 2000.
- Scheffler, Lilian. "Alberto Beltrán, entre la creación y la gestión", en Dirección General de Culturas Populares, *Antología sobre culturas populares e indígenas II. Lecturas del Seminario Diálogos en Acción*, CONACULTA, México, 2005.
- Thompson, John. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, UAM, México, 1993.
- Tovar y de Teresa, Rafael, *Modernización y política cultural*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Toussaint, Florence, *¿Televisión Pública en México?*, CONACULTA, México, 1993.

- _____, “Los canales culturales del D.F.” en Crovi, Delia, *Desarrollo de las Industrias Audiovisuales en México y Canadá. Proyecto Monarca*, UNAM, México, 1995.
- Turok Wallace, Marta. “10 años en la construcción de un proyecto”, en *Testimonios de Culturas Populares*, DGCP-SEP, México, 1988.
- William H. Sewell, Jr., “Los conceptos de la cultura” en Victoria E. Bonnell y Lynn Hunt, Eds., *Beyond the Cultural Turn*, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles, California, 1999. Traducción de Gilberto Giménez.
- Zubieta, Ana María, *Cultura popular y cultura de masas. Conceptos, recorridos y polémicas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2004.

Hemerografía

- Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, febrero, 1996.
- Anguiano Fernández, Marina, “Leonel Durán. Teoría y práctica de las culturas populares” en Boletín del Centro de Información y Documentación, DGCP, Tragaluz, Núm. 2, noviembre-diciembre, México, 1990.
- Amador Tello, Judith. “Los no a la Ley Bermúdez”, Revista Proceso, número 1533, marzo 2006, México.
- _____, “Las tristes cuentas de Sari”, Revista Proceso, número 1569, noviembre 2006, México.
- Cardozo, Myriam. “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones” en Revista de Administración Pública No. 84, INAP, México, 1993.
- Carrasco, Tania. “Desarrollo Social y sostenible en México y América Latina”, Ponencia presentada en el Seminario Diálogos en la Acción. Tercera etapa, CONACULTA, México, 2005.
- Dirección General de Culturas Populares, “Reunión 20 años de Culturas Populares”, DGCP, México, 1998.
- _____, “Lineamientos metodológicos”, DGCP, México, 2000b.
- _____, “Proyecto Institucional. Reunión Nacional 2002”, DGCPI, México, 2002.
- _____, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas del CONACULTA, DGCPI, México, 2005.
- Gonzaga Motta, Luis y Da Silva, Ubirajara, “Crítica a las políticas de comunicación: entre el estado, la empresa y el pueblo”, en Comunicación y Cultura, número 7, UAM, México, 1982.
- Guzmán Contreras, Alejandro, “Rodolfo Stavehagen, nace una institución”, en Boletín del Centro de Información y Documentación, DGCP, Tragaluz, número 1, noviembre-diciembre, México, 1990.
- Iglesias y Cabrera, Sonia. “Dimes y diretes. Memoria de la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas. 1971-2000”, Documento de trabajo DGCPI, México, 2005.
- Hamelink, Cees, “Democratizar la comunicación: una cuestión de derechos humanos” en Desarrollo, No. 18-19, Madrid: Sociedad Internacional para el Desarrollo, 1991.
- Hernández, Natalio. “Educación Indígena”, conferencia del Programa Universitario México Nación Multicultural, 31 de marzo de 2006, Ciudad Universitaria, México.
- Mena Vargas, Apolinar. “El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México”, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El proceso de descentralización de los estados hacia los municipios, número 60, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Agosto 1998.
- Moreno, Pedro. “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, en Revista de Administración Pública, número 84, INAP, México, 1993.
- Paul, Carlos. “Realizan activistas un plantón contra la ley Bermúdez en la Cámara de Diputados”, La Jornada, México, 21 de abril de 2006.
- Vélez Aretia, Héctor, “Proyecto de comunicación para la Dirección General de Culturas Populares”, Acervo Documental del CID Alberto Beltrán, Documento 1983, México, 1989.

Documentos electrónicos

- Ávila Ortiz, Raúl y Carmelina Velásquez, “En torno a la política cultural en México. Entrevista a Fernando Solana Olivares”, *Derecho y Cultura*, núm. 9, marzo-agosto, 2003. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/9/mis/mis9.pdf>
- Beltrán, Luis Ramiro, “Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos” en *Nueva Sociedad*, número 25, julio-agosto 1976, Caracas: FES. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/242_1.pdf
- _____, “La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo”, III Congreso Panamericano de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires, 12 al 16 de julio de 2005, Argentina. Disponible en www.portalcomunicacion.com/both/temas/lramiro.pdf
- Cámara de Diputados, “Programa anual de trabajo 2007”, *Gaceta Parlamentaria*, número 2177, lunes 22 de enero de 2007, México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Casas Pérez, María de la Luz. “Políticas de comunicación, diversidad cultural y sociedad de la información”. Ponencia presentada en el XVIII Encuentro Nacional de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación A. C., 31 de mayo al 2 de junio de 2006, Universidad Latina de América, Campus Morelia, México. Disponible en <http://www.amicmexico.org>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Antecedentes”, en *Federalismo*, 23 de marzo de 2006. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_federalismo.htm
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), “2001-2006 Seis años de trabajo”, CONACULTA, diciembre 2006. Disponible en <http://www.conaculta.gob.mx/informe/2006.html>
- Crespo, Luis Felipe, “Políticas Culturales. Viejas tareas, nuevos paradigmas”, *Revista Derecho y cultura*, núm. 9, marzo-agosto 2003, pp 23-42. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/9/ens/ens3.pdf>
- Esteinou, Javier, junio-julio 2004, “El Rescate del Informe McBride y la Construcción de un Nuevo Orden Mundial de la Información”, en revista electrónica *Razón y palabra*. Disponible en www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antteriores/n39/jesteinou.html
- Fonseca Yerena, Eudoro, “La descentralización cultural en México. Revisión y perspectivas”, ponencia del III Encuentro Internacional de Promotores y Gestores Culturales. Desarrollo Cultural: del pluralismo cultural a la interculturalidad, Guadalajara, 26-30 de abril del 2005. Disponible en http://vinculacion.conaculta.gob.mx/capacitacioncultural/b_virtual/tercer/4.pdf
- García Aura, Judith, “Confirma Vazquez Mota cierre de megabiblioteca”, *El sol de México*, 15 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n205441.htm>
- García Canclini, Nestor, “Políticas Culturales en tiempos de globalización”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 5, enero 2000, Fundación social “Fin de siglo”, Bogotá. Disponible en <http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co/>
- García Hernández, Arturo, “Atentan reformas constitucionales contra la riqueza cultural: INAH”, *La Jornada*, Jueves 11 de mayo de 2006, México. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/11/a04n1cul.php>
- Gascón i Martín, Felip, “Transformaciones sociales, redes y políticas de comunicación en Chile (1967-2001). Elementos para una ecología política de las comunicaciones” (disertación doctoral en periodismo y ciencias de la comunicación; Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona). 2002. Disponible en www.tdx.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1021103-180721//fgm1de8.PDF

- Gómez García, Rodrigo, "T.V. Azteca y la industria televisiva mexicana en tiempos de integración regional (TLCAN) y desregulación económica", *Revista Comunicación y sociedad*, DECS/Universidad de Guadalajara, número 1, Nueva época, enero-junio, 2004, México. Disponible en http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/1_2004/52-91.pdf
- _____, y Gabriel Sosa Plata, "Reformas a la legislación de medios en México", *Broadcastings Regulation & Cultural Diversity*, 1 de julio del 2006. Disponible en http://www.brcd.org/cac_brcd/AppPHP/modules.php?name=publications&sec=10&themesel=1
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1997, México. Disponible en <http://www.cidac.org/portalesp/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=160>
- Goula, Jordi, "Esta sociedad sin internet es como la era industrial sin electricidad. Una entrevista con Manuel Castells", *La Vanguardia Digital*, 11 de marzo de 2000, España. Disponible en http://www.iigov.org/dhial/?p=3_09
- Hall, Gillette y Harry Patrinos, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Banco Mundial-Organización de Estados Americanos, 2005. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20505832~menuPK:508626~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669,00.html>
- Hernández Santamarina, Pilar, 2003: "2004 ¿cuál será el escenario en la industria? Impresión digital. Tecnología para la imprenta del nuevo milenio", abril de 2006. Disponible en http://www.htech.com.mx/impresiondigital/resulta.asp?id_notas=995&id=Portada
- Marques de Melo, José, agosto, 1999. "Paradigmas de escuelas latinoamericanas de Comunicación", en *Revista Latina de Comunicación Social*, número 20, La Laguna (Tenerife). Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999fjl/73meloe.htm>
- Mejía Barquera, Fernando. "Historia mínima de la radio mexicana (1920-1996)", *Foro Mexicano de Historia de los Medios*, Fundación Manuel Buendía, Disponible en <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/FMB/foromex/historia.html>
- Moreno López, Dalia, "Consideraciones básicas de la descentralización en México", Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, diciembre 2006. Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/Publinea/AspectosPDF.pdf>
- Nivón, Eduardo, "Malestar en la cultura. Conflictos en la política cultural mexicana", *Pensar Iberoamerica. Revista de Cultura*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Número. 7, septiembre-diciembre 2004a. Disponible en <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/numero7.htm>
- _____, "Siete preguntas sobre el debate cultural actual", ponencia presentada en las Jornadas Nacionales hacia un Parlamento de Cultura, Senado de la República, 4 de agosto de 2005. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/ducacion/content/foros/jalapa/docs/ponencia_eduardo_nivon_bolan.pdf
- OEI, "Informe del Sistema Nacional de Cultura. Informe de México", Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, 2002. Disponible en <http://www.campus-oei.org/cultura/mexico/indice.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Declaración de San José Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe" *Revista Nueva Sociedad*, número 25, julio-agosto 1976, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/251_1.pdf
- _____, "Plan de Acción sobre Políticas Culturales para el Desarrollo". Adoptado por la Conferencia Intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo, en Estocolmo, el jueves 2 de abril de 1998, París. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001130/113036S.pdf>

- Palomino Arceo, Hortensia, et. al. “Las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur”. 25 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EEpEFllkullfZZFtJv.php>
- Prieto de Pedro, Jesús. “Derechos culturales y desarrollo humano”, en *Pensar Iberoamérica*. Revista de Cultura de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI. Número 7, septiembre-diciembre, 2004. Disponible en <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric07a07.htm>
- Quirós, Fernando y Ana Segovia, “La conferencia de San José de Costa Rica (1976)”, en *Cuadernos de Información y Comunicación*, CIC: revista anual del Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, número 2, 1996. Disponible en www.ucm.es/info/per3/cic/cic2ar13.htm
- Rodríguez Munguía, Jacinto “El Informe Oficial no censurado sobre la guerra sucia de Luis Echeverría”, *Criterios*, periodismo independiente, 2006. Disponible en <http://www.criterios.com/modules.php?name=Noticias&file=article&sid=8177>
- Sánchez Ruiz, Enrique, “El Audiovisual Mexicano: ¿Concentrar para competir?”, *Global Media Journal en español*, volumen 1, número 2, primavera 2005. Disponible en http://gmje.mty.itesm.mx/articulos2/sanchezruiz_OT04.html#1
- Secretaría de Salud, “Manual: microregiones. Programa de Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas”, octubre de 2004. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/20_SSA_PSNPI.pdf

Portales de Internet

[www. sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)
[www. cft.gob.mx](http://www.cft.gob.mx)
[www. rtc.gob.mx](http://www.rtc.gob.mx)
[www. telecomm.net.mx](http://www.telecomm.net.mx)
[www. satmex.com.mx](http://www.satmex.com.mx)
[www. cnca.gob.mx](http://www.cnca.gob.mx)
[www. imer.gob.mx](http://www.imer.gob.mx)
[www. golemproducciones.com](http://www.golemproducciones.com)
[www. conafilm.org.mx](http://www.conafilm.org.mx)
[www. presidencia.gob.mx/buenasnoticias](http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias)
[www. ilce.edu.mx](http://www.ilce.edu.mx)
[www. sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)
[www. inah.gob.mx](http://www.inah.gob.mx)
[www. mna.inah.gob.mx](http://www.mna.inah.gob.mx)
[www. conaculta.gob.mx](http://www.conaculta.gob.mx)
[www. culturaspopulareseindigenas.gob.mx](http://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx)
[www. inali.gob.mx](http://www.inali.gob.mx)
[http:// fonca.conaculta.gob.mx](http://fonca.conaculta.gob.mx)
[www. unesco.org](http://www.unesco.org)
[www. derechoshumanos.org.mx](http://www.derechoshumanos.org.mx)
[http:// www.amicmexico.org](http://www.amicmexico.org)
[http:// sic.conaculta.gob.mx](http://sic.conaculta.gob.mx)
www.map.org.mx