

La *liberalización* de la política cultural en México: el caso del fomento a la creación artística

Tomás Ejea Mendoza*

RESUMEN

El artículo analiza los cambios que ha tenido la política gubernamental de fomento a la creación artística en el contexto de la llamada “transición a la democracia” de las últimas décadas en México. Se sostiene que la génesis y el funcionamiento actual de los organismos Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca) no responden a una modernización o democratización, tal como lo plantea el gobierno federal, sino a una política de *liberalización* entendida como una estrategia de supervivencia del régimen autoritario para descomprimir políticamente una situación crítica, generando así una continuidad y una nueva posibilidad de legitimación del régimen.

PALABRAS CLAVE: cultura, creación artística, política cultural, liberalización política, sistema político, democracia, modernización.

ABSTRACT

This article analyzes the changes in public policy for artistic creation amidst what in recent decades in Mexico has been called the “transition to democracy.” The author maintains that the genesis and current functioning of the National Council for Culture and the Arts (Conaculta) and the National Fund for Culture and the Arts (Fonca) are not, as the federal government says they are, part of a process of modernization or democratization. Rather, they are part of a *liberalization* policy, understood as a survival strategy by the authoritarian regime to politically decompress a critical situation, and thus ensure continuity and a renewed possibility to legitimize itself.

KEY WORDS: culture, artistic creation, cultural policy, political liberalization, political system, democracy, modernization.

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: ltejea@yahoo.com.mx



Quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder.

THOENIG Y MENY

HABLAR DE POLÍTICA CULTURAL puede tener diferentes significados. El simple hecho de referirse a la cultura nos remite a un concepto polisémico en el que, finalmente, “todo lo que no es naturaleza es cultura”. Néstor García Canclini lo plantea de la siguiente manera: “Uno de los pocos consensos que existe hoy en los estudios sobre cultura es que no hay consenso”. Y agrega: “No tenemos un paradigma internacional e interdisciplinariamente aceptado, con un concepto eje y una mínima constelación de conceptos asociados, cuyas articulaciones puedan contrastarse con referentes empíricos en muchas sociedades” (García Canclini, 2001: 57).

Esta polisemia también se extiende a la concepción de política cultural, lo cual obliga, de entrada, a establecer qué se entenderá por ésta. Eduardo Nivón señala: “Los objetivos generales de cualquier política pública son los de garantizar el cumplimiento o satisfacción de una determinada necesidad social en un marco de eficacia y legitimidad”. En este sentido, “una política pública en el campo de la cultura parte naturalmente del agente legítimo capacitado para la toma de una decisión, el cual se ciñe a mecanismos establecidos legalmente para ello y acuerda acciones de carácter vinculante para los diversos agentes sociales implicados en la definición de tal política” (Nivón, 2006: 18).

Desde este punto de vista se puede afirmar que, en términos generales, las grandes líneas de la política cultural están plasmadas en tres dimensiones: conservación y salvaguarda del patrimonio

cultural; extensión de los servicios y beneficios de la cultura a la población; fomento y apoyo a la creación artística. Esta última es la que aquí interesa estudiar.¹ En particular, se analizarán las medidas del gobierno federal en materia de fomento a la creación artística en el contexto de la denominada *modernización* de la política cultural en México durante los últimos tres periodos presidenciales,² y se argumentará en qué medida se las puede considerar como un proceso que tiende a la democratización o, por el contrario, en el que sigue prevaleciendo una política discrecional.

¿MODERNIZACIÓN O LIBERALIZACIÓN DE LA POLÍTICA CULTURAL?

Históricamente, ha existido en la sociedad una política gubernamental de fomento hacia la creación artística, ya sea de manera implícita en los actos de gobierno o institucionalizada y con objetivos explícitamente definidos, instaurándose asimismo mecanismos de planificación pertinentes para su desarrollo y evaluación.

En el caso de México, la organización de la institución cultural durante todo el periodo posrevolucionario consiste, en gran medida, en una serie de actos poco estructurados que dependen claramente del sector educativo. Ejemplos de ello son la creación del Departamento de Bellas Artes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los años veinte, la fundación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en 1936, y la del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) en 1946. Un giro fundamental se dio en los años sesenta con la creación de la Subsecretaría de Cultura, que si bien seguía dependiendo de la SEP, ya se reconocía que la cultura en sí misma requería de una lógica administrativa propia. Esta subse-

¹ Es importante aclarar que este trabajo no pretende abordar la problemática de la cuestión estética o la de la naturaleza del arte. El sentido del artículo no es una reflexión acerca del proceso artístico creativo, pues ello llevaría a una extensa discusión de índole filosófica o del campo de la historia del arte, sino que pretende esclarecer la lógica institucional por medio de la cual los actores sociales intervienen en el proceso de toma de decisiones y de distribución de los recursos.

² Los tres periodos son: el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); el de Ernesto Zedillo (1994-2000); y el de Vicente Fox (2000-2006). Por tanto, el marco de análisis y los datos presentados abarcan desde la fecha de fundación del Conaculta y del Fonca, en 1988 y 1989 respectivamente, hasta el final del mandato de Vicente Fox en 2006.

cretaría sufrió continuas transformaciones y adquirió matices representativos de la lógica de cada presidente en turno.³

Con la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) en 1988 se inicia una nueva etapa: si bien en la estructura administrativa sigue siendo un órgano desconcentrado de la SEP, y por lo tanto no goza de total autonomía, su fundación también representa un intento, aunque insuficiente, de darle mayor independencia al sector cultural.

Ahora bien, el proceso de institucionalización de las acciones de apoyo a la cultura no por fuerza va a la par de las diferentes modalidades del accionar político de democratización y participación ciudadana en la hechura y práctica de la política cultural, ya sea ésta explícita o implícita; reconocida o no desde el punto de vista legal y administrativo; autónoma o dependiente de otro sector. Para hablar de procesos de democratización es necesario pasar al plano de las posibilidades de participación de la población afectada en la generación de la política cultural.

Ello lleva a establecer dos modalidades de gestión cultural cuyo marco de referencia es el grado de participación del colectivo social y, por lo tanto, nos permiten hablar de grados de democratización. Aunque dichas modalidades no corresponden por necesidad a distintos momentos históricos, sí existe una tendencia a su evolución en el tiempo. Una es a la que se puede llamar discrecional, propia de un sistema político autoritario; y la otra es democrática y participativa, donde existe concurrencia social explícita y es el ideal de cualquier gobierno que se pretende democrático.

El funcionamiento del sistema democrático, en el cual se enmarca la modalidad participativa, supondría una cultura política cuyos principales valores serían “la aceptación del pluralismo, la tolerancia, el respeto a la legalidad y a los derechos de las minorías, la competencia pacífica, la participación responsable, la cooperación, la defensa de las libertades y la utilización del diálogo como

³ Muestra de su inestabilidad son los constantes cambios que sufrió durante su existencia: en los años sesenta era la Subsecretaría de Asuntos Culturales; en 1970, durante el gobierno de Luis Echeverría, se llamó Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar; en 1981, durante el de José López Portillo, se creó la Subsecretaría de Cultura y Recreación; en 1982, con Miguel de la Madrid, se le nombró Subsecretaría de Cultura. Por último, en 1988, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).

recurso político” (Gutiérrez, 2001: 73). Por otro lado y de manera opuesta, el sistema autoritario, en el que se inserta la modalidad discrecional, se caracterizaría por el monolitismo en el ejercicio del poder y la intolerancia del gobierno con respecto a las posiciones de quienes no se suman a sus mandatos. En este sentido, desde la esfera del poder el diálogo no se considera como el recurso político por excelencia.

En el caso de México, el discurso oficial del gobierno federal sostiene que a partir de 1988 la política cultural ha pasado de la modalidad discrecional, que por muchos años rigió en el sistema político mexicano, a la democrática y participativa, misma que se fundamenta en lo que durante sexenios recientes se ha denominado como “la modernización de la política cultural”. Su instrumentalización se ha dado a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari a través de la instauración, en 1988, del Conaculta como órgano rector de la política cultural del gobierno federal; y del Fonca, en 1989, como instancia “democrática” específica para el fomento y apoyo a la creación artística.

En este sentido tenemos, por un lado, a los actores sociales que sostienen que se ha producido un proceso de democratización sustantivo en múltiples aspectos de la política cultural;⁴ y por el otro, a quienes con una visión crítica plantean que, en realidad, sigue imperando una modalidad autoritaria y discrecional de ejercerla.⁵ El planteamiento que propongo es que, en términos estrictos, no podemos hablar ni de lo uno ni de lo otro de manera tajante. Esto es, los rasgos “democráticos” en la política cultural confluyen con los “autoritarios”, propios del viejo sistema político. Lo que se sostendrá en este texto es que la llamada “modernización de la políti-

⁴ Baste citar la alusiva declaración de Sari Bermúdez, responsable del sector cultural en el gobierno de Vicente Fox: “El Fonca convoca democráticamente a los artistas y asigna sus recursos de acuerdo con las decisiones de jurados integrados por miembros respetados de la sociedad, creadores especializados [...] y no por funcionarios públicos. Estas características han hecho que el Fonca represente un cambio significativo en el panorama de la política cultural del país” (Fonca, 2006: 15).

⁵ Ilustran esta posición dos comentarios, entre muchos. Carlos Martínez Rentaría plantea: “Todo pareciera indicar que existe un *filtro* previo a los jurados correspondientes, que palomea a los posibles elegidos, quizás valorando más afinidades de grupo o intereses políticos, que las cualidades artísticas de una propuesta”, *La Jornada*, 26 de noviembre de 2005; y Paco Ignacio Taibo II puntualiza: “La lógica del Estado mexicano es ofrecer para cooptar. El Estado tiene esa lógica castradora, todo lo que da lo cobra en favores”, *La Jornada*, 4 de noviembre de 2002.

ca cultural” en realidad pertenece a una tercera modalidad de accionar gubernamental que se puede denominar como *liberalización*, la cual no es meramente autoritaria, pero está muy lejos de poder considerarse como democrática.

En otras palabras, lo que el gobierno federal a partir de la administración de Salinas de Gortari ha denominado un proceso de *modernización* y, por ende, de democratización, se trata más bien de un proceso de *liberalización* de la política cultural.

Hablar de un proceso de *liberalización* implica ubicarlo, como dice Antonio Camou (2000), en otro más amplio: el de la transición política del autoritarismo hacia la democracia. Según este autor, el tránsito a la democracia se inicia con la crisis del régimen autoritario, y en el trayecto le sigue el proceso de liberalización, el cual puede arribar al “proceso de democratización propiamente dicho”. Por *proceso de liberalización* se entenderá, entonces, aquel “que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (Camou, 2000: 227). El propio Camou, siguiendo a O’Donnell y Schmitter, añade que “la liberalización aparece como una estrategia de supervivencia del régimen autoritario: abrir espacios de participación, de libre expresión o de extensión de derechos, para ‘descomprimir’ políticamente una situación crítica”.⁶ Por su parte, César Cansino explica: “Existen algunos casos donde la crisis política ha sido enfrentada con soluciones intermedias o aperturas limitadas y controladas. Se trata de casos de liberalización política (más que de democratización) que buscan [...] reconstruir el régimen autoritario o garantizar su persistencia, quizás inestable” (Cansino, 1995: 20).

En el contexto del cambio de un sistema político de carácter autoritario a uno democrático, la liberalización tendría que ubicarse como *transicional*,⁷ no obstante, puede estancarse sin llegar

⁶ Camou, como es evidente en el texto citado, habla de *liberalización* refiriéndose al proceso del “cambio político” como tal. Para efectos de este trabajo, me parece útil emplear esta categoría extendiendo su uso al análisis del caso particular de acciones de política del gobierno federal en un sector específico: la política cultural.

⁷ En este sentido, Roberto Gutiérrez hace referencia al problema de la transición en lo que respecta a la cultura política de la siguiente manera: “La cultura política [se define] *tendencialmente* democrática o autoritaria, para retomar los dos parámetros más utilizados en la actualidad. En situaciones ambiguas vale utilizar, incluso, la categoría de *cultura política de transición*” (Gutiérrez, 2001: 90).

a su culminación democrática, por lo que tendremos que considerarla como una modalidad permanente.

Esta interpretación permite entender no sólo la compleja convivencia dentro de la política cultural de rasgos democráticos y autoritarios, sino también su poder de legitimación y la estabilidad que, a pesar de constantes yerros y desatinos, ha tenido. Debido a esta liberalización es que un modelo de política gubernamental, sobre todo en lo concerniente al ámbito específico del fomento y la promoción de la creación artística, ha logrado sobrevivir a la alternancia gubernamental, ya que fue establecido por la administración de Carlos Salinas de Gortari, pero lo han mantenido las de Ernesto Zedillo y los sucesores panistas.

LA POLÍTICA CULTURAL EN MÉXICO Y EL CONACULTA

Dentro del complejo contexto político y social en que se enmarca la sucesión presidencial de Salinas de Gortari, la constitución del Conaculta (1988) y del Fonca (1989) representan un intento por transformar la política del gobierno federal hacia la cultura y las artes, pero también un acto de gobierno dirigido a resarcir, en la medida de lo posible, el descontento social, y a establecer una política de reconciliación nacional. De acuerdo con Cristián Calónico Lucio, con la creación del Fondo el gobierno pretendía “ganar entre artistas e intelectuales la legitimidad que no ganó en las urnas” (Calónico, 2006: 247).

En los meses de transición entre una administración y otra, de julio a diciembre de aquel año, Salinas de Gortari realizó un “trabajo de atracción” entre artistas e intelectuales cuya posición política le permitiera conformar un grupo lo suficientemente reconocido con objeto de impulsar una estrategia de concordia en el campo cultural.⁸ Víctor Flores Olea, presidente fundador del Conaculta, lo plantea de la siguiente manera: “Carlos Salinas de Gortari

⁸ La acción formal de mayor envergadura fue la de crear la Comisión de Sociedad y Cultura, del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, constituida por 152 intelectuales y artistas reconocidos, que se instaló el 12 de octubre de 1988, presidida por Enrique González Pedrero, director del Instituto, y Víctor Flores Olea, quien estuvo al frente de la Comisión. Véase *Proceso*, 24 de octubre de 1988, p. 47.

le quería dar una cara de izquierda a la cultura para equilibrar todo lo que en el plano económico iba a hacer por la derecha”.⁹ De este modo, el primer paso de la llamada modernización de la política cultural en el país fue la constitución de ambas instituciones.

Probablemente el documento que con mayor claridad establece lo que se ha entendido desde el gobierno federal por política de *modernización* del sector cultural en México, lo sea el libro de Rafael Tovar y de Teresa, presidente del Conaculta de 1992 a 2000, denominado *Modernización y política cultural*. En él se afirma que las dos líneas centrales de la política cultural en el marco de la modernización deberían de ser: *a)* la corresponsabilidad por la que “los propios artistas y hombres de cultura han de participar en las líneas básicas de las acciones gubernamentales”; y *b)* la descentralización, “instrumento idóneo para extender la red de servicios culturales y recoger las necesidades y aspiraciones de cada grupo y región del país” (Tovar y de Teresa, 1994: 53). Todo lo anterior, “ciñéndose a criterios de mayor racionalidad y eficiencia tanto en las estructuras administrativas como en el manejo de los recursos disponibles” (Tovar y de Teresa, 1994: 57).

Las implicaciones de la constitución del Conaculta son amplias y complejas, por lo que este espacio es insuficiente para abordarlas en su totalidad.¹⁰ Sin embargo, es preciso mencionar que dentro de su carácter coyuntural dirigido a enmendar una situación electoral fuertemente cuestionada, estas acciones aspiraban a dotar con mayores recursos y autonomía al sector cultural, y a través de la creación del Fonca a generar un sistema de becas y estímulos que permitiera a creadores y artistas contar con los recursos suficientes para, de manera estable y sin presiones económicas, realizar su trabajo.

Para tener una idea somera del funcionamiento del Conaculta es necesario detenerse en el breve decreto presidencial que le dio vida, el cual consta de cuatro artículos ordinarios.¹¹ El primero y el segundo decretan la creación del Conaculta como órgano admi-

⁹ Entrevista con Víctor Flores Olea, 20 de febrero de 2009.

¹⁰ Algunas de estas ideas relacionadas con el funcionamiento del Conaculta se encuentran desarrolladas en un trabajo previo (Ejea, 2008: 2-7).

¹¹ “Decreto presidencial del 6 de diciembre de 1988 por el cual se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes”. Todas las citas del documento se tomaron del libro de Rafael Tovar y de Teresa (1994).

nistrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y establecen sus atribuciones correspondientes.

El tercero, dividido en dos fracciones, resulta de gran relevancia para entender los derroteros que ha seguido la política cultural en México durante los últimos años, pues establece cuáles son los recursos con los que contará el Consejo. La fracción I puntualiza que serán: “Los bienes destinados o utilizados por la SEP a la promoción y difusión de la cultura y las artes”. Como puede verse, el texto omite, en su parquedad, cualquier referencia de carácter organizativo a pesar del cambio de instituciones y, de golpe, crea un aparato de acción gubernamental con las mismas atribuciones de la antigua Subsecretaría de Cultura. Asimismo, omite plantear la mínima posibilidad de una reorganización administrativa que permita una relación armónica e integral entre las diferentes instancias. Se trata, simplemente, de un traspaso de unidades administrativas, perdiéndose una gran oportunidad para darle coherencia y consistencia a la política gubernamental en el ámbito de la cultura y las artes.

La fracción II del mencionado artículo evidencia las intenciones gubernamentales al fijar como el segundo de los recursos del Conaculta el “presupuesto anual que se le autorice, dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública”. Y es que, sin un presupuesto propio, la pretendida autonomía de la cultura se queda en el discurso, pues al depender sus recursos financieros de negociaciones a cargo de la SEP la posibilidad de una evaluación clara con respecto a la necesidades de la cultura y las artes se encuentra entrampada en la inmensidad de los problemas presupuestales de la Secretaría, y de la Federación en su conjunto, asunto vigente hasta la fecha.

Por último, el artículo 4º deja patente, sin más, el carácter vertical del organismo: “El Consejo estará a cargo de un presidente que será designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal”. En este artículo, tan importante como breve, se pueden apreciar dos cosas. La primera y más evidente es que el carácter autónomo del Consejo se convierte en meramente discursivo, pues el presidente del país puede designar y remover, libremente y sin consulta alguna, a su titular. En segundo lugar, se omite toda referencia a la constitución de consejos consultivos y resolutivos o de cualquier otra instancia cooparticipativa en su funcionamiento

ordinario. Por tanto, la toma de las decisiones fundamentales es totalmente unipersonal.

Al constituirse el Conaculta en este contexto de presión política coyuntural, se dispó la oportunidad de reestructurar la administración federal de la cultura estableciendo lineamientos claros de funcionamiento para los diferentes organismos del sector, pero también creando o suprimiendo instancias de acuerdo con un análisis administrativo de los requerimientos y necesidades de un Consejo de esta naturaleza.

En términos generales y desde un punto de vista legal, al nuevo Consejo no se le brindaron los instrumentos de carácter organizativo, presupuestal o de gestión que le permitieran convertirse en el eje nodal de una política cultural ordenada, consistente, plural y participativa.

Aunque la evaluación del funcionamiento del Conaculta o el análisis pormenorizado de su manejo presupuestal rebasa los objetivos de este trabajo, valdría la pena mencionar algunas ideas generales al respecto.

Es claro que el Conaculta ha resultado, en sus años de vida, útil a la hora de erigir una retórica gubernamental que le otorga a la política cultural un cariz de democratización y de apertura. En contraste, a pesar de sus logros parciales, los principales problemas que había en el sector antes de su fundación prevalecen en muchos aspectos hoy en día:

- *Presupuesto.* Era y sigue siendo definido, en última instancia, por las secretarías de Hacienda y de Educación Pública, ya que depende orgánicamente de esta última. Ello dificulta en gran medida, la posibilidad de analizar y sopesar con claridad las necesidades presupuestales del campo específico de la cultura en el país.
- *Constitución.* Aun cuando en el momento de la fundación del Consejo se hablaba vehementemente de corresponsabilidad y participación colectiva en cuanto al funcionamiento de sus instancias,¹² en la realidad ello sólo se aplica a un grupo de

¹² Las palabras textuales de Salinas de Gortari el día de la instalación del Conaculta el 7 de diciembre de 1988 fueron: “[...] en las principales áreas de actividad del Consejo deberán establecerse cuerpos consultivos integrados por personajes de prestigio que, con imparcialidad y con conocimiento del medio, *precisen los criterios para asignar recursos y promover nuevas acciones*” (Tovar y de Teresa, 1994: 363). El subrayado es mío.

programas administrados por el Fonca. El resto del aparato sigue funcionando en buena medida de manera discrecional, sobre todo en sus dos instancias fundamentales, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes, cuyo quehacer se desarrolla sin la intervención de ningún consejo participativo o corresponsable. En otras palabras, el Conaculta es un Consejo sin consejeros (Nivón, 2006).

- *Dirigencia*. Es un órgano cuyo titular es nombrado de manera directa por el presidente de la República, de modo que la comunidad artística y cultural, así como otras instancias políticas y ciudadanas, no tienen mayor incidencia. La designación de los funcionarios a cargo de los diferentes organismos inscritos en su ámbito de competencia se otorga, asimismo, de manera vertical.¹³
- *Carácter jurídico*. La falta de un estatuto jurídico que le dé legitimidad y capacidad organizativa, así como la ausencia de una “Ley de Fomento Cultural” a nivel nacional constituye una seria traba para su adecuado funcionamiento.
- *Coordinación de sus instancias de acción*. Uno de los objetivos centrales de la fundación del Consejo era: “Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes”.¹⁴ No obstante, las diferentes instancias que agrupa se siguen desempeñando en forma aislada, cada una por su lado, y persiste una línea de trabajo dictada muchas veces por las necesidades coyunturales del presidente en turno.
- *Claridad de los recursos*. En general, el uso de los recursos del erario permanece, hasta la fecha, ajeno al rendimiento de cuentas claras y precisas que den transparencia al ejercicio presupuestal. En México, en buena parte de la administración gubernamental y a pesar de la alternancia en el gobierno, la transparencia en este contexto es, sobre todo, un ajuste de cuentas entre los grupos de poder. En el caso de la cultura abundan ejemplos re-

¹³ Ejemplo de ello es la salida abrupta de la presidencia del Conaculta de Víctor Flores Olea en los años noventa y la imposición de Sari Bermúdez durante el gobierno de Vicente Fox.

¹⁴ Artículo segundo, fracción iv del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 6 de diciembre de 1988.

cientes de actos de gobierno, verticales y dispendiosos, en donde la rendición de cuentas brilla por su ausencia.¹⁵

- *Monto de los recursos presupuestales.* El Conaculta y el Fonca se ven por completo rebasados en tanto instituciones gestoras de presupuesto. El problema nodal de la política cultural es la insuficiencia de fondos: los que se le asignan son muy inferiores a lo que recomienda la Unesco de destinar el 1% del PIB. La adecuada ponderación de los recursos económicos que se requieren está lejos de suceder. Para colmo, la administración panista en lugar de incrementar su presupuesto tiende a reducirlo, tal como quedó de manifiesto en la propuesta de Ley de Egresos enviada al Congreso por el Ejecutivo en el año 2006, donde se establecía un recorte presupuestal que, sin embargo, la movilización decidida de la comunidad cultural pudo evitar.¹⁶

En su conjunto, los elementos anteriores permiten afirmar que en México no se ha abandonado la administración discrecional de los recursos destinados a la cultura. Y más allá de la polémica en torno a la transición a la democracia, el panorama que se vislumbra indica que falta mucho para construir una verdadera política de Estado democrática y participativa en materia de cultura.

En consecuencia, podemos afirmar que el Conaculta no representa un modelo democratizador sino más bien liberalizador, pues “la crisis política ha sido enfrentada con soluciones intermedias o aperturas limitadas y controladas. Se trata de casos de liberalización política (más que de democratización) que buscan [...] reconstruir el régimen autoritario o garantizar su persistencia, quizá inestable” (Cansino, 1995: 20).

Ahora bien, respecto de la política de fomento y promoción a la creación artística hablamos de un proceso semejante de liberaliza-

¹⁵ Un caso notorio que no se puede soslayar es la desastrosa construcción de la Biblioteca Vasconcelos durante el sexenio de Vicente Fox. Baste mencionar que los 1,400 millones de pesos invertidos en su edificación, según cifras oficiales, equivalen a todo el presupuesto utilizado para programas por convocatoria apoyados por el Fonca en prácticamente todos sus años de vida, desde 1989 a 2006. Véase Fonca-Conaculta (2006).

¹⁶ Cabe aclarar que uno de los actores sociales que ha comenzado a tener una mayor presencia en la discusión sobre los asuntos de la cultura es la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados. Por primera vez, la Comisión de la LIX legislatura (2003-2006) mostró indicios de ser un verdadero agente activo en la discusión y aprobación del presupuesto asignado a la cultura.

ción, igualmente investido en un ropaje de democratización a partir de la creación del Fonca.

EL FONCA Y EL FOMENTO A LA CREACIÓN ARTÍSTICA

Desde su creación el objetivo central del Fonca ha sido el de ser el instrumento gubernamental para el fomento “a la creación y producción artística de calidad”. Además, debe “promover y difundir la cultura”, así como “ayudar a preservar y conservar el patrimonio tangible e intangible del país” (Fonca-Conaculta, 2006: 17). Con todo, el más importante desde el punto de vista político es el del fomento a la creación artística. En este rubro, los programas se llevan a cabo mediante concursos de convocatoria abierta y la selección de los beneficiarios se realiza a través de comisiones integradas por especialistas de cada disciplina.

En este sentido, la aspiración del Fonca desde su nacimiento fue cumplir con las expectativas de muchos intelectuales y creadores, quienes habían planteado en repetidas ocasiones la necesidad de contar con fondos de apoyo financiero de este tipo. Una de las propuestas más acabadas la esbozó el grupo de la revista *Plural*, encabezado por Octavio Paz, por medio de un desplegado público que anticipaba las características del organismo.¹⁷

En los programas culturales de las últimas administraciones, el Fonca es el instrumento medular del fomento a la creación artística y, por tanto, su instancia fundamental. En el Programa de Cultura 1995-2000 de Ernesto Zedillo, y en el Programa Nacional de Cultura 2001-2006 de Vicente Fox, esta función aparece como un eje central bajo el nombre de “Estímulo a la creación artística”. En ellos y de manera explícita, el Fonca tiene un papel relevante, pues es la entidad encargada de esta acción de gobierno.

Es importante señalar que respecto de las instituciones culturales del gobierno federal, sus principales programas de trabajo y los personajes que las han dirigido en sus mandos medios siguen siendo casi los mismos desde su creación. Esto es, se registra una con-

¹⁷ Este desplegado se publicó en el número de octubre de 1975 y estaba firmado por 26 importantes colaboradores de la revista (Paz *et al.*, 1975).

tinuidad institucional sin precedentes en el sector cultural desde 1988 hasta 2006, a pesar de la alternancia en el poder. Los gobiernos priístas y el panista de Fox han tenido básicamente la misma política cultural en términos de instituciones, objetivos y funcionarios.¹⁸

Pasemos ahora a analizar críticamente los elementos centrales de la política “democrática” que representa el Fonca: en primer lugar su grado de conformación plural o de corresponsabilidad y, en segundo, su influencia en el proceso de descentralización.

LA CORRESPONSABILIDAD¹⁹

Si bien el Fonca es el instrumento explícitamente competente y especializado del gobierno federal para promover y fomentar la creación artística, también es una instancia de legitimación de la política cultural, y del sistema político en general, tanto al interior de los diversos campos artísticos como, por extensión, en la sociedad en su conjunto. Para ello, ha sido diseñado de tal manera que en la toma de decisiones actúen a la par dos mecanismos, los cuales han funcionado —y siguen haciéndolo— de manera eficaz a la hora de lograr el objetivo primordial de generar consensos y legitimidad.²⁰

El primer mecanismo lo podemos observar cuando consideramos la estructura de toma de decisiones desde el punto de vista de sus elementos inferiores. En efecto, en los programas de convocatoria abierta del Fonca, la selección de los beneficiarios se da a partir de una mecánica que se puede considerar horizontal, plural y par-

¹⁸ Es importante mencionar que el Conaculta y el Fonca no han registrado ningún cambio significativo desde su fundación tanto en sus objetivos como en su diseño institucional y administrativo. Además, si se observa la trayectoria de los funcionarios culturales de la primera administración panista también hay una continuidad con respecto a los últimos sexenios priístas: todos forjaron su carrera en dicho periodo. La excepción significativa es la de Sari Bermúdez, quien antes de presidir Conaculta no tenía experiencia de ningún tipo en el sector público. Sin embargo, el equipo del que se rodeó durante toda su gestión (2000-2006) estaba conformado por funcionarios formados en el régimen priista.

¹⁹ Por corresponsabilidad se entiende que “los propios artistas y hombres de cultura han de participar en las líneas básicas de las acciones gubernamentales” (Tovar y de Teresa, 1994: 53).

²⁰ En este caso se puede hablar de legitimidad entendida como lo plantean Berger y Luckmann: “La legitimación indica a un individuo que participa en determinado sistema social, en primer lugar, el por qué *debe* realizar una acción y no otra; pero también, en segundo lugar, le indica por qué las cosas *son* lo que son”. En otras palabras, como dirían estos autores: “El conocimiento precede a los valores en la legitimación de las instituciones” (2001: 122).

ticipativa, como veremos más adelante. Por otra parte, desde la perspectiva superior de la estructura de toma de decisiones, el segundo mecanismo es vertical, unipersonal y discrecional. Es ahí donde se toman las principales resoluciones: se delinean los programas a seguir, se establecen los montos económicos y, lo más importante, se decide quiénes serán los miembros de las comisiones de selección de los beneficiarios de los programas.

Bajo esta óptica tienen sustento tanto las posiciones críticas que lo acusan de discrecional como las triunfalistas, provenientes sobre todo de los funcionarios en turno, quienes aseguran que el Fonca es un modelo exitoso en cuanto mecanismo democrático, plural y participativo de ejecución de una política de fomento a la creación artística.²¹ Las dos visiones, la crítica y la apologética, tienen algo de verdad; pero ambas, también, dejan algo de lado.

Para entender cómo funciona la toma de decisiones en cuanto a la selección de los beneficiarios es necesario definir a los tres grupos de actores participantes: los beneficiarios o *seleccionados*, los miembros de las comisiones de selección o *seleccionadores*; y los funcionarios que nombran a los miembros de las comisiones de selección o *seleccionadores de seleccionadores*.

El primer mecanismo es aquel que permite la selección de los beneficiarios de los estímulos y apoyos. En sus primeros 18 años de historia, de 1989 a 2006, el Fonca ha otorgado alrededor de once mil estímulos a partir del siguiente procedimiento: tras una convocatoria abierta se reciben las solicitudes de los concursantes y, después de algunas sesiones de discusión y análisis por parte de las comisiones respectivas, éstas deciden quiénes serán los beneficiados.

Se supone que los miembros de las comisiones exponen libremente sus opiniones acerca de los proyectos presentados, ya sean individuales o colectivos. Por supuesto, en este tipo de dictámenes el criterio personal de cada seleccionador, sus particulares intereses personales o su visión de quién debe ser seleccionado resultan los factores que más pesan. Tómese en cuenta que los dictaminadores son personajes del mundo artístico que, en tanto líderes en su

²¹ María Cristina García Cepeda, secretaria ejecutiva del Fonca en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, explicaba que ni los funcionarios ni las instituciones intervendrían en el proceso de selección de becarios: “son los propios artistas los que toman las decisiones de a quién y cómo otorgar los recursos”. Véase Mónica Mateos-Vega, *La Jornada*, 4 de noviembre de 2002.

campo, tienen intereses y concepciones propias que pueden favorecer a determinadas personas y, también, que existe un concepto de calidad particular o concepciones artísticas y formas de creación que según los jurados deben de privilegiarse.

Cabe mencionar que, con independencia de los favoritismos de corte personal que pudieran estar en juego, en el campo artístico las diferentes visiones sobre el arte y lo que cada disciplina debe de producir son motivo de frecuentes polémicas y actitudes agrestes. La gran mayoría de las corrientes artísticas sostienen posiciones intransigentes contra los principios estéticos establecidos por los grupos ortodoxos. De hecho, el sentido fundamental de las vanguardias artísticas es la subversión de los valores estéticos y, de paso, de los valores sociales asentados en una sociedad. Esta intransigencia, por lo general, es aún mayor con respecto a aquellos miembros de la propia disciplina cuyos productos no comparten los mismos principios artísticos y estéticos.

Por ello, la selección de beneficiarios puede convertirse en una disputa entre grupos de una disciplina no sólo por prebendas personales o favoritismos grupales, sino también por el predominio de principios estéticos en los espacios del ámbito artístico específico (Bourdieu, 2002).

Esta situación ha provocado que, durante sus años de funcionamiento, el Fonca haya sufrido diversas críticas al cuestionársele, por un lado, la imparcialidad de los dictaminadores o miembros de las comisiones respectivas y, por otro, la objetividad de los criterios de selección de los beneficiarios. En consecuencia, el Fondo adoptó medidas que, si bien parciales, han tratado de solventar el problema y ser un paliativo a las críticas.²²

A pesar de los inconvenientes expuestos, no cabe duda de que la selección de beneficiarios se da en un proceso horizontal —la discuten grupos de pares—, plural —están representadas, o al menos se

²² Por ejemplo, a través de la Comisión de Artes y Letras del Fonca se concibió un “Código de ética”, el cual busca que “se mantengan niveles de integridad e imparcialidad en los procesos de toma de decisiones y que estos procesos se desarrollen libres de conflictos de interés que obstaculicen el funcionamiento de la institución” (Fonca, 2002).

Sin embargo, estas medidas han sido paliativos que no van al fondo del asunto. Los seleccionadores siguen siendo seleccionados por el secretario ejecutivo sin criterios rigurosos y esto se traduce en una ausencia de criterios de selección de los beneficiarios. Por otro lado, los seleccionadores no tienen una preparación especializada que les permita analizar y ser dictaminadores imparciales y objetivos.

intenta que lo estén, las principales corrientes dominantes en cada campo artístico—, y participativo —en las comisiones participan alrededor de 300 artistas y creadores, cuestión que en México, tierra por excelencia de la toma de decisiones gubernamentales unipersonales, no es un número despreciable. Desde este punto de vista el mecanismo tiene una fuerte carga democrática.

Por otra parte, para entender el segundo mecanismo es indispensable analizar quiénes son los integrantes de las comisiones de selección del Fonca y cómo son escogidos. Existe una gran cantidad de ellas, pues se conforma una por cada disciplina artística de cada uno de los programas en activo. Los programas que el Fondo atiende actualmente a través de una convocatoria abierta, así como las disciplinas que los integran, se incluyen en la tabla 1.

Como puede verse, existen 83 comisiones en funciones, cada una de ellas compuesta por entre tres y cinco personas, lo que hace un total aproximado de 300 integrantes nombrados por el secretario ejecutivo del Fonca de manera directa, salvo excepciones en las cuales participa también de manera indirecta.²³ Ahora bien, ¿quiénes integran las comisiones seleccionadoras, a su vez seleccionados por el secretario ejecutivo? Fundamentalmente dos grupos: los principales líderes de cada una de las disciplinas artísticas, quienes a juicio de éste tienen un peso importante en cada campo y representan a los distintos grupos, y los creadores o personalidades cercanos a esos líderes o “subalternos” de ellos (alumnos reconocidos, ayudantes con cierta trayectoria, artistas emergentes, etcétera).

Así, una tarea central del secretario ejecutivo del Fonca consiste en nombrar a creadores y especialistas de las distintas ramas artísticas buscando establecer un balance entre los miembros de los grupos de las diferentes disciplinas. Con ello, pretende evitar confrontaciones y mantener una estabilidad entre los mismos o, en otras palabras, “ser plural y no dejar fuera a ningún grupo importante”.²⁴

²³ En los dos programas integrantes del Sistema Nacional de Creadores, Creadores Eméritos y Creadores Artísticos, este funcionario participa de manera indirecta nombrando a los miembros del Consejo Directivo, el cual a su vez nombra las comisiones de selección.

²⁴ Entrevista realizada el 23 de marzo de 2009 a Jorge Gutiérrez Vázquez, coordinador de Coinversiones Culturales del Fonca en 1993.

TABLA 1
PROGRAMAS, DISCIPLINAS Y NÚMERO DE COMISIONES DEL FONCA

Programa	Disciplinas y actividades	Número de comisiones
• Sistema Nacional de Creadores de Arte	• Arquitectura, artes visuales, composición musical, coreografía, letras, medios audiovisuales, teatro	7
• Coinversiones Culturales	• Arquitectura, artes visuales, danza, estudios culturales, letras, medios audiovisuales, música, interdisciplina, teatro, proyectos para niños, traducción literaria	11
• Jóvenes Creadores	• Arquitectura, artes visuales, cine, danza, letras, medios audiovisuales, música, teatro	8
• Intérpretes	• Danza, medios audiovisuales, música, teatro, otras disciplinas	5
• Intercambio de Residencias Artísticas	• Artes visuales, danza, estudios culturales, letras, medios audiovisuales, música, teatro, otras disciplinas	8
• Escritores en Lenguas Indígenas	• Crónica y relato histórico, cuento y novela, guión radiofónico, poesía, dramaturgia	5
• Estudios en el Extranjero	• Arquitectura, letras, artes visuales, medios audiovisuales, danza, música, diseño, teatro, estudios culturales, gestión cultural, restauración del patrimonio cultural	11
• Teatros para la Comunidad Teatral	• Única	1
• Revistas Independientes	• Revistas de provincia, revistas del D. F., revistas de arte	3
• Traducciones Literarias	• Única	1
• Pro-Trad	• Única	1
• Artes Aplicadas	• Animación, fotografía, arquitectura de interiores, grabado, arte espacio, ilustración, diseño, multimedia, pintura, escenografía, vestuario, escultura, video	13
• Músicos Tradicionales Mexicanos	• Única	1
• México: Puerta de las Américas	• Danza, música, teatro	3
• México en Escena	• Danza, música, ópera, interdisciplina, teatro	5
Total de comisiones		83

Fuente: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

Podría parecer que el hecho de que el secretario ejecutivo tenga como una regla no escrita la de mantener el equilibrio entre los diferentes grupos establece un puntal de referencia democrático. Sin embargo, como vimos, esto no es propio de un modelo democrático; por el contrario, la toma de decisiones de manera unipersonal y sin mediaciones de la comunidad interesada —en este caso la artística—, sean éstas correctas o no para la manutención del sistema, es propia de un sistema autoritario y resulta una argucia política referirse a ella como un mecanismo democrático.

En tercer lugar, interesa saber quiénes son los seleccionadores de los seleccionadores de los beneficiarios. El más importante, y por mucho, es el secretario ejecutivo. La normatividad vigente poco ha cambiado desde la constitución del Fonca en 1989 y le da amplios poderes para seleccionar, prácticamente sin cortapisas, a todos los miembros de las distintas comisiones de selección que funcionan en distintos periodos y momentos.²⁵

Aquí cabe preguntar: ¿quién nombra a tan importante personaje? Lo designa, en forma directa, el presidente del Conaculta quien, a su vez, es nombrado por el presidente de la República. Es decir, se trata de una decisión vertical y unipersonal del titular del Ejecutivo Federal en la cual el resto de los actores sociales involucrados en la cultura y el arte, sobre todo la comunidad artística, no juegan ningún papel formal. Si acaso, su participación ocurre en el plano de lo informal o lo soterrado. En términos operativos, el presidente del país le transfiere al secretario ejecutivo del Fonca la facultad de decidir la composición de las comisiones y de fungir, a final de cuentas, como el “fiel de la balanza”.

Puesto que el seleccionador de los seleccionadores es el secretario ejecutivo del Fonca, un subordinado del presidente del Conaculta y en cierto sentido del secretario de Educación Pública, todos ellos nombrados por el presidente de la nación, este segundo mecanismo de toma de decisiones es vertical, unipersonal y en gran medida discrecional.

En resumen, tenemos la convivencia de un mecanismo vertical, la selección de los seleccionadores, y otro horizontal, la selección

²⁵ Solamente en pocos casos el secretario ejecutivo del Fonca tiene que acordar con el Presidente del Conaculta o el secretario de Educación Pública; por ejemplo, en lo que toca a la conformación del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Creadores de Arte. No obstante, a final de cuentas, las decisiones no rebasan el ámbito de acción directo de estos tres personajes.

de los beneficiarios. Es decir, con el Fonca “se abrieron espacios para ‘descomprimir’ políticamente una situación crítica” (Camou, 2000: 227), lo cual conforma un proceso de liberalización. Lo anterior puede considerarse parte de un proceso transicional a la democracia, pero en la medida en que las principales decisiones son tomadas de manera vertical y discrecional, seguimos inmersos en el sistema político presidencialista propio de México desde las décadas de los gobiernos priístas hasta la fecha.

*LA DESCENTRALIZACIÓN*²⁶

El segundo objetivo de la modernización cultural era coadyuvar a una descentralización de los recursos y de los apoyos federales. Analizaremos ahora este punto desde la perspectiva del papel jugado por el Fonca.

El Fondo ha desarrollado 26 programas por convocatoria abierta desde 1989,²⁷ de los cuales 16 están en la actualidad en funcionamiento.²⁸ En total, ha recibido 55,158 solicitudes y otorgado 10,064 estímulos. De este modo, el porcentaje de estímulos dispuestos es de 18.2%.

Si se desglosan los porcentajes de aceptación de acuerdo con su procedencia, la comparación entre el Distrito Federal y el total de las entidades federativas puede verse en el cuadro 1.

Es claro que el mayor número de solicitudes, 28,691, procede de las entidades federativas, mientras que las del Distrito Federal suman 26,467. Sin embargo, el número de estímulos otorgados a proyectos provenientes de aquéllas resulta mucho menor (3,709) en comparación con los del Distrito Federal (6,335). Mientras que las solicitudes del DF representan 47% del total y las de las entidades federativas 53%, los estímulos otorgados al primero crecen hasta el 64% en tanto que a las segundas descienden al 36%.

²⁶ Por descentralización se entiende “el instrumento idóneo para extender la red de servicios culturales y recoger las necesidades y aspiraciones de cada grupo y región del país” (Tovar y de Teresa, 1994: 53).

²⁷ La información oficial que se retoma en este apartado abarca el periodo estudiado, desde 1989 hasta 2006 (Fonca-Conaculta, 2006).

²⁸ Serían 17 si se considera que en el Sistema Nacional de Creadores de Arte (SNCA) se incluyen tanto el de Creadores Eméritos como el de Creadores Artísticos.

CUADRO 1
SOLICITUDES Y ESTÍMULOS DEL D. F.
Y ENTIDADES FEDERATIVAS (ABSOLUTOS Y RELATIVOS)
Fonca 1989-2006

	Solicitudes	Estímulos	Porcentaje de aceptación
Distrito Federal	26,467	6,335	24%
Entidades federativas ¹	28,691	3,709	13%
Total	55,158	10,064	18%

Fuente: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

Es decir, el proceso de descentralización a que alude uno de los principios de la política cultural y su modernización no se ha cumplido en el caso del Fonca,²⁹ toda vez que el centralismo en los apoyos oficiales contrarresta los intentos de los diferentes grupos de las entidades del país por participar de las políticas federales.

La tendencia es aún más fuerte si se compara el porcentaje de la población del Distrito Federal con el del total de la población nacional³⁰ y se la relaciona con el número de estímulos *per capita*.

CUADRO 2
POBLACIÓN TOTAL EN MILES DE HABITANTES
Y ESTÍMULOS DEL FONCA, D. F. Y ENTIDADES FEDERATIVAS

	Población*	Estímulos	Estímulos por cada mil habitantes
Distrito Federal	8,815	6,355	0.72%
Entidades federativas	97,637	3,709	0.04%
Nacional	106,452	10,064	0.09%

FUENTE: Elaboración propia, varias fuentes.

* Los datos de la columna de población se consultaron en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Conteo de Población y Vivienda, 2005*, en www.inegi.org.mx, 20 de octubre de 2008.

El cuadro 2 muestra que el número de beneficiarios por miles de habitantes en el nivel nacional es muy bajo, con sólo 0.09%. Para

²⁹ La tendencia a otorgar mayores estímulos a proyectos del Distrito Federal es de 17%, mientras que la de los proyectos de las entidades es de -17%.

³⁰ La situación es aún más grave si tenemos en cuenta que al hablar del Distrito Federal no se incluye al área conurbada, perteneciente al Estado de México, y por tanto contabilizada junto con las entidades federativas.

las entidades federativas es de 0.04%, mientras que en el Distrito Federal la tasa por millar de habitantes sube a 0.72%.

Ello indica que los mecanismos establecidos por el Fonca en sus procedimientos de organización y operación contribuyen de manera directa o indirecta, a la centralización en el DF de los recursos destinados a la creación artística. Es decir, mientras los creadores de los estados del país participan con objeto de acceder a los canales de desarrollo, tal como lo reflejan las 28,961 solicitudes aplicadas, el Fonca los rechaza a través de sus mecanismos de selección en beneficio de las solicitudes provenientes de la capital.

Así, en lo que respecta a los programas de convocatoria abierta, el Fondo contraviene uno de los objetivos básicos de la *modernización cultural* para la cual fue creado, el de la desconcentración regional, pues además de que el organismo no ha revertido la tendencia a la centralización, su propia operación la agudiza.

Algo semejante ocurre cuando se analizan los recursos otorgados de acuerdo con los grupos poblacionales de edad. Según la información proporcionada por el Fonca, de 1989 hasta el año 2006 el porcentaje de beneficiarios de sus programas individuales en cada grupo etario ha sido el que refleja el cuadro 3.³¹

CUADRO 3
PORCENTAJES DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS INDIVIDUALES
DEL FONCA POR GRUPO DE EDAD, 1989-2006

	Grupos de edad en años											Total
	10 a 15	16 a 20	21 a 25	26 a 30	31 a 35	36 a 40	41 a 45	46 a 50	51 a 55	56 a 60	61 o más	
Número de estímulos	13	101	899	1,735	1,123	491	322	248	160	107	230	5,429
Porcentaje	0.2	1.9	16.6	31.9	20.7	9.0	5.9	4.6	2.9	2.0	4.3	100.0

FUENTE: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

Podemos ver que la población mayoritariamente beneficiada pertenece al grupo de 26 a 30 años, con 31.9%; le siguen el de 31

³¹ Para elaborar la información relacionada con los grupos de edad, únicamente se tomaron en cuenta los programas de apoyo a individuos: Artes Aplicadas; snca-Creadores Artísticos; snca-Creadores Eméritos; Escritores en Lenguas Indígenas; Estudios en el Extranjero; Intérpretes; Jóvenes Creadores; Músicos Tradicionales Mexicanos; e Intercambio de Residencias Artísticas. De ahí que el total de estímulos otorgados en estos programas sume 5,492.

a 35 años con 20.7%, y luego el de 21 a 25 años con 16.6%, respectivamente. Si unimos estos tres grupos de edad en uno solo que comprenda de los 21 a los 35 años, se concentran en él siete de cada diez beneficiarios del Fonca, es decir, el 69.2%.

Este dato es aún más interesante si observamos la distribución poblacional de los grupos de edad en el país (cuadro 4).

CUADRO 4
PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN GRUPO DE EDAD
EN MÉXICO, 2000

	Grupos de edad en años											Total	
	Menos de 10	10 a 15	16 a 20	21 a 25	26 a 30	31 a 35	36 a 40	41 a 45	46 a 50	51 a 55	56 a 60		61 o más
Porcentaje de población nacional	23.1	11.0	10.4	9.8	9.3	7.9	6.6	5.4	4.3	3.3	2.6	6.3	100.0

Fuente: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

Así, la población se concentra en los grupos de edad menores, con un 44.5% en el segmento de menos de veinte años. Para realizar una adecuada comparación de esta información con la relativa a los beneficiarios del Fonca hay que realizar un ajuste y eliminar a la población inferior a veinte años, claramente subrepresentada en los resultados del Fonca. Véase al respecto el cuadro 5.

CUADRO 5
POBLACIÓN NACIONAL Y POBLACIÓN BENEFICIADA POR EL FONCA
SEGÚN GRUPOS DE EDAD AJUSTADOS EN NÚMEROS RELATIVOS (%)

	Grupos de edad en años									
	21 a 25	26 a 30	31 a 35	36 a 40	41 a 45	46 a 50	51 a 55	56 a 60	61 o más	Total
Nacional %	17.7	16.8	14.2	11.9	9.7	7.7	5.9	4.7	11.4	100.0
Beneficiarios del Fonca (%)	16.9	32.6	21.1	9.2	6.1	4.7	3.0	2.0	4.4	100.0

Fuente: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

De acuerdo con el cuadro 5, los grupos de 26 a 30 y de 31 a 35 años están sobrerrepresentados en los apoyos del Fonca. Los primeros en 15.8% (réstese 16.8% a 32.6%) y los segundos en 6.9% (21.1% menos 14.2%). Por el contrario, el resto de los grupos de edad se encuentran subrepresentados, siendo el caso extremo el de 61 años o más, en que esa tendencia llega a 7% (11.4% menos 4.4%). A partir de esta información, resulta que el Fonca ha beneficiado principalmente a jóvenes creadores de entre 26 y 35 años mientras que, por el contrario, a quienes menos ha apoyado en términos relativos es a aquéllos mayores de sesenta años.

Sin embargo, esta tendencia cambia drásticamente al comparar el monto de los recursos económicos destinados a los beneficiarios de acuerdo con su grupo de edad (cuadro 6).

CUADRO 6
RECURSOS DESTINADOS A BENEFICIARIOS SELECCIONADOS
EN PROGRAMAS INDIVIDUALES SEGÚN GRUPO DE EDAD,
FONCA, 1989-2006

	Grupos de edad en años		
	26 a 30	31 a 35	61 o más
Monto total de los programas*	108,062	86,370	199,987
Número de beneficiarios	1,735	1,123	230
Promedio por beneficiario*	62	77	869

* En miles de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

Como puede verse en el sexto cuadro, a pesar de que los beneficiarios de 61 años o más son inferiores en términos cuantitativos (sólo 230), reciben un monto muy alto de beneficios, con un promedio de 869 mil pesos por cada uno; por el contrario, los grupos etarios con mayor cantidad de favorecidos, los jóvenes de 26 a 30 y de 31 a 35 años, obtienen en promedio 62 mil y 77 mil pesos, respectivamente.

Aún más relevante en este punto es que los 230 beneficiarios del grupo de edad mayor de 61 años reciben más recursos económicos (199 millones) que el total de los 2,858 beneficiarios de los grupos entre 26 y 35 años (194 millones).

Lo anterior significa que el Fonca ha promovido una doble directriz en la distribución de sus recursos: por un lado, un gran grupo

de población joven recibe un monto relativamente pequeño de beneficios y, por el otro, un pequeño grupo de población de mayor edad concentra buena parte de los mismos.

En otras palabras, el Fonca promueve una forma de concentración de sus fondos al orientarlos hacia un grupo menor de beneficiarios, lo cual contradice la premisa fundamental de descentralización de la modernización de la política cultural.

En tercer lugar, también cabría detenerse a observar en qué medida los apoyos están dirigidos a individuos o a grupos. En este sentido, los programas del Fonca de convocatoria abierta son de tres tipos:³² los destinados exclusivamente a individuos, los que benefician en exclusiva a colectivos; y aquellos dirigidos de manera abierta tanto a unos como a otros. Con objeto de facilitar el análisis de dicha información; se ha optado en este trabajo por dividirlos en dos.

CUADRO 7
PORCENTAJE DE RECURSOS ASIGNADOS A PROGRAMAS INDIVIDUALES
Y A PROGRAMAS INDIVIDUALES Y/O COLECTIVOS,
FONCA, 1989-2006

Programas	Total de recursos	Porcentaje
Exclusivamente individuales	923,256	63%
Colectivos y/o individuales	535,369	37%
	1,458,625	100%

Fuente: Elaboración propia (Fonca-Conaculta, 2006).

Los datos del cuadro 7 son claros: de manera significativa se destinan más recursos a los individuos (63%) que a los proyectos colectivos (37%). En resumen, se puede sostener que el Fonca, en contra de la propuesta de descentralización marcada como parámetro de la modernización de la política cultural, lleva a cabo una política de concentración de los recursos en tres rubros:

³² Aparte de los contemplados como programas individuales, el resto puede ser de carácter exclusivamente colectivo (Puerta de las Américas; México en Escena; Grupos Artísticos, etc.) o individual y/o colectivo (Fomento a Proyectos y Coinversiones, etc.). Esto es, en sentido estricto la cantidad de proyectos individuales apoyados por el Fonca es mayor aún que la reportada en el cuadro 7. Sin embargo, al no existir la información desglosada se presenta de manera general. Cabe aclarar que lo que se quiere demostrar es que los apoyos del Fonca se destinan sobre todo a individuos.

- Centraliza en el Distrito Federal a los beneficiarios y los recursos al privilegiar su subvención financiera por sobre el resto de las entidades federativas. La concentración ocurre no nada más en números absolutos, sino también en términos relativos si se toma en consideración el número de solicitudes provenientes de las entidades del país, por lo que en vez de contrarrestar la tendencia a la centralización, como ya se comprobó anteriormente, el Fondo es incluso promotor de ella.
- A pesar de que el número de apoyos otorgados a personas jóvenes es mayor, cuando se analiza a partir del monto económico otorgado resulta que se beneficia de manera muy sobrevalorada a los creadores de mayor edad.
- Se concentran los recursos financieros en los proyectos individuales.

Estos tres tipos de concentración revelan que el Fonca promueve que los actores sociales determinantes en el campo de la creación artística sean: *individuos, del Distrito Federal y de mayor edad*. Con ello, la figura del líder consolidado y con fuerte ascendencia en su disciplina no solamente funge en el rol de seleccionador de los beneficiarios, sino que también recibe el mayor *quantum* de apoyo económico.

Este triple proceso de concentración de los recursos tiene como consecuencia la producción y reproducción de un grupo de “notables”, el cual no sólo existe por la propia lógica que le imprime el campo disciplinar y la sociedad en su conjunto, sino que además se ve apuntalada por la manera en que opera la institucionalidad cultural a la hora de canalizar los recursos económicos de las instancias gubernamentales destinados a apoyar la creación artística.

CONCLUSIONES

Como hemos visto, la toma de decisiones en el Fonca sigue teniendo importantes visos de verticalidad y, por otra parte, su funcionamiento específico es factor de producción y reproducción de la centralización característica del sistema discrecional propio del

presidencialismo mexicano durante las décadas en que el PRI gobernó al país y el cual sigue prevaleciendo en los gobiernos de la alternancia.

La explicación histórica es sencilla: en un sistema político fuertemente presidencialista como el mexicano, en 1988 era impensable una política cultural democrática, plural y participativa que escapara al control del titular del Ejecutivo Federal. No obstante, en la coyuntura de falta de legitimidad por la que atravesaba el gobierno recién instaurado de Carlos Salinas de Gortari, resultaba urgente establecer una política de liberalización que abriera algunos espacios para la participación de actores no gubernamentales siempre y cuando ésta estuviera acotada a determinados límites y no rebasara las prebendas ni las capacidades de decisión del Ejecutivo Federal, investido en la figura del presidente de la República.

Así, la modernización de la política cultural, específicamente en el ramo de la promoción y el fomento a la creación artística, necesitaba abrir nuevos espacios a los creadores que le permitieran al régimen generar consensos y legitimidad, aunque sin atentar contra un pilar del sistema político: el formidable poder discrecional del presidente y de sus funcionarios inmediatos. Víctor Flores Olea lo plantea de la siguiente manera: “Necesitábamos que los creadores decidieran con sus pares; les *echamos* que la grilla la hicieran los cuatro o cinco de la Comisión de cada disciplina [y] nosotros, los funcionarios, éramos la mediación”.³³

La continuidad del Fonca en cuanto a su estructura, forma de operación y objetivos son de llamar la atención si la vemos a la luz de la alternancia en el poder. Sin embargo, resulta comprensible desde la perspectiva de que el proyecto cultural y la presencia indiscutible del presidente de la República sigue siendo un pilar fundamental del sistema político.³⁴

³³ Entrevista con Víctor Flores Olea, 20 de febrero de 2009.

³⁴ Por cierto, y no está por demás plantearlo, el proceso político en México y el cambio del peso que ha adquirido el Congreso frente al Ejecutivo Federal se refleja de manera indirecta e incipiente en el funcionamiento del Fonca: aquél ha establecido partidas presupuestales etiquetadas que limitan la intervención de éste, pues ni el Conaculta ni el Fonca pueden decidir su destino y quedan como un agente meramente administrativo. Ello da paso a algunos actores sociales emergentes, en particular a las instancias gubernamentales estatales o a grupos sociales diversos. Sin embargo, esta tendencia es todavía incipiente y no se aplica a los programas de convocatoria abierta, tema de este artículo, los cuales siguen funcionando a partir de los mecanismos expuestos.

El poder de decisión en esta materia permanece en los tres o cuatro funcionarios del Ejecutivo Federal, directamente nombrados por su titular, quienes de manera unipersonal toman las determinaciones centrales de la política cultural del país.

Por otra parte, en el marco del esquema de liberalización, dicha continuidad se traduce en un fuerte puntal de legitimidad: a los líderes del campo artístico se les da una beca vitalicia; a los artistas emergentes se les brindan apoyos varios; y a una gran cantidad de otros creadores se les ofrece la clara expectativa de que podrán ser elegidos posteriormente o, en su caso, de volver a convertirse en beneficiarios.

Esta lógica le permite al gobierno federal sosegar críticas al modelo de becas y estímulos pero, sobre todo, a costa de unos pocos recursos económicos le genera una importante cuota de conformidad entre los miembros de la comunidad artística.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto

1993 *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona.

Bourdieu, Pierre

2002 *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*, Anagrama, Barcelona.

Berger, Peter y Thomas Luckmann

2001 *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

Camou, Antonio

2000 "Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano", en Julio Labastida, Antonio Camou y Noemí Luján (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM)-Facultad Latinamericana de Ciencias Sociales-Plaza y Valdés, México, pp. 219-245.

Cansino, César

1995 *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Porrúa, México D. F.

Calónico Lucio, Cristián

2006 “Fortalezcamos al Fondo Nacional para la Cultura y las Artes”, en *Fondo Nacional para la Cultura y las Artes. 18 años de inversión en el patrimonio vivo de México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México D. F.

Ejea Mendoza, Tomás

2008 “La política cultural de México en los últimos años”, *Casa del Tiempo*, núm. 5-6, pp. 2-7, México D. F.

Fondo Nacional para la Cultura y las Artes

2002 *Código de ética*, Conaculta, México D. F.

Fondo Nacional para la Cultura y las Artes-

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

2006 *Fonca: 18 años de inversión en el patrimonio vivo de México*, Conaculta, México D. F.

García Canclini, Néstor

2001 “Definiciones en transición”, en Daniel Mato, *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Gutiérrez, Roberto

2001 *Identidades políticas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México D. F.

Mateos-Vega, Mónica

2002 Nota en *La Jornada*, 4 de noviembre de 2002.

Miller, Toby y George Yúdice

2004 *Política cultural*, Gedisa, Barcelona.

Nivón, Eduardo

2006 *Políticas culturales en el tránsito de dos siglos*, mimeo, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México D. F.

Paz, Octavio *et al.*

1975 “Ideas para un Fondo de las Artes”, *Plural*, octubre, México D. F.

Presidencia de la República

2007 *Programa Nacional de Cultura 2007-2012*, México D. F.

2001 *Programa Nacional de Cultura 2001-2006*, México D. F.

1995 *Programa de Cultura 1995-2000*, México D. F.

Thoenig, Jean-Claude e Ives Meny

1989 *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Tovar y de Teresa, Rafael

1994 *Modernización y política cultural*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.