

40
205

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA CULTURA EN MEXICO

(El Instituto Nacional de Antropología e Historia
como estudio de caso)

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
p r e s e n t a

Lilia Esperanza Nucamendi Pulido

México, D. F.

1993

TESIS CON
FALJA DE ORIGEN



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 está 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.

El sistema de la lógica es el reino de las sombras... La permanencia y el trabajo en ese reino es la disciplina absoluta de la conciencia...

HEGEL.

El espíritu de teoría, una vez que ha conquistado su libertad interna, tiende a volverse energía práctica: sale del reino de las sombras y actúa como voluntad sobre la realidad material externa...

MARX.

Acabaré mi estatua, porque una sombra se me apareció; cuanto hay de silencioso y de ligero en el mundo se me apareció un día. La belleza de lo Sobrehumano se me apareció como una sombra.

ZARATUSTRA.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA CULTURA EN MEXICO
(EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA COMO ESTUDIO DE CASO)

C O N T E N I D O

PROLOGO.....	1
INTRODUCCION.....	7
I. EL ESTADO MODERNO Y SU EVOLUCION.....	14
A. El concepto.....	14
B. El Estado de bienestar.....	24
C. El gobierno y la administración pública.....	33
II. LA CULTURA NACIONAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR.....	41
A. La cultura nacional.....	41
1. El pueblo.....	46
2. La opinión pública.....	50
B. La política cultural.....	53
1. El concepto.....	53
2. La política cultural para el bienestar.....	57
III. EL ESTADO MEXICANO Y LA CULTURA NACIONAL.....	69
A. El Estado posrevolucionario.....	69
B. La cultura nacional.....	78
1. Fundamentos.....	78
2. La acción cultural del Estado.....	83
IV. LA POLITICA CULTURAL Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.....	102
A. La política cultural 1988-1994.....	102
B. El Instituto Nacional de Antropología e Historia.....	109
1. La organización institucional.....	109
2. El funcionamiento.....	119
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	130
BIBLIOGRAFIA.....	139

P R O L O G O

La deformación que sufre el concepto de cultura en el mundo occidental, tiene su origen al considerar que la evolución artística y cultural es un proceso desvinculado de lo *apolíneo* y lo *dionisiaco* que caracterizan a la condición humana; dualidad expuesta en la tragedia griega, cuando el arte aún domina al saber. Lo *apolíneo*, la *razón* privilegiada por Sócrates, se encuentra en la base de la concepción cultural de la Europa del siglo XIX, la cual para conjurar las causas de la decadencia griega, invierte la primacía del arte sobre el saber, propiciando así la sustitución de la espontaneidad de lo *vivido* por la racionalidad de lo *concebido*. Esta orientación unívoca de los componentes culturales conlleva graves consecuencias para los pueblos europeos y aquellos que, por estar dentro de la órbita de su dominación, se hicieron subsidiarios de su cultura.

Las complejas sociedades contemporáneas observan la adopción de modelos de vida vulgares y valores deteriorados que alientan la carrera al éxito, la especulación, la violencia, la comercialización, el hedonismo, el suicidio; como resultado de la tendenciosa pragmatización de una cultura que cada día se aleja más de lo *vivido*, y la trivialidad con la que es difundida

por los medios de comunicación masiva. Ante tal situación, en las últimas dos décadas, la mayoría de los estados y diversos organismos internacionales especializados, se empiezan a preocupar por el problema cultural mundial; revisan sus acciones en la materia e introducen el concepto de política cultural al mismo nivel que los temas económicos y políticos.

Se redescubre, entonces, el concepto de cultura que, desde principios del siglo XX, José Ortega y Gasset ya oponía a los culturalistas decimonónicos; luego, la cultura aparece como la respuesta a los desafíos de la vida, que puede ser tan variada como culturas existan, sin embargo, ninguna solución es posible separada de la idiosincracia de una comunidad. En este sentido, el fenómeno de la identidad del pueblo es rescatado e incorporado en la construcción de una política cultural; implicando el replanteamiento del esquema empleado por el Estado para fortalecer la cultura nacional y el análisis de la refuncionalización que ésta experimenta bajo el impacto de los medios de comunicación.

En paralelo a esta iniciativa racional y sistemática, se asiste, también en el escenario mundial, al proceso dialéctico de la globalización económica acompañada del resurgimiento de diversos movimientos nacionalistas, cuyas sangrientas y dramáticas manifestaciones los harían parecer absurdos, si no fuese porque reivindican la identidad cultural como único medio para enfrentar la vertiginosa integración mundial que pone en riesgo hasta la esencia misma de la nacionalidad; e induce a

los pueblos a perder todo aquello que los distingue entre sí, acentuando su propensión consumista mediante la incorporación de valores que la clase en el poder considera representativos de los intereses que defiende.

En este contexto, México, como copropietario de la cultura occidental, adopta nuevas formas de organización política y asume una ideología propia a partir de la Revolución de 1910. Desde entonces, la acción cultural del Estado se orienta a abatir el analfabetismo y a elevar los niveles educativos de la población, realizando simultáneamente, un esfuerzo para afirmar la identidad nacional mediante la investigación, protección y difusión del patrimonio cultural, en el cual se funda la conciencia histórica del pueblo mexicano. Si bien los avances en el aspecto educativo son tangibles en la actualidad, en lo concerniente a la cultura nacional la sociedad experimenta las mismas conductas observadas en otras formaciones del mundo occidental, así como una creciente pérdida de identidad y la adopción de patrones culturales que le son ajenos.

De lo anterior, derivó mi interés por analizar la correlación existente entre la Administración Pública y la Cultura en México, centrandó el estudio en el caso concreto del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), responsable del patrimonio cultural del país y de las tareas encaminadas a fortalecer la identidad nacional. El propósito de la investigación es, en primer lugar, identificar las causas por las que esta institución no puede controlar el fenómeno de

transculturización que actualmente vive la sociedad y, en segundo término, proponer algunas recomendaciones que a mi juicio coadyuvarían a superar su problemática. Esto último, en virtud del conocimiento adquirido sobre la institución, después de cuatro años de ejercicio profesional en ella.

Desde 1989, fecha en que empecé a trabajar como administradora del Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, percibí las serias limitaciones de la respuesta del Instituto a las demandas de la sociedad. La situación imperante se atribuía a la falta de recursos y a la ineficiencia, en ocasiones prepotencia, de los administradores. En este sentido, las primeras medidas propuestas por la Secretaría Administrativa, tendentes a garantizar el financiamiento de las actividades sustantivas que fuesen debidamente justificadas, representaron un inmejorable punto de partida para acercarme al área de investigación y distinguir la permanencia de otro tipo de factores en la base de la problemática institucional.

Con una perspectiva más amplia al ocupar, más tarde, la Dirección de Análisis y Seguimiento de Proyectos, adscrita a la Secretaría Técnica, y participar directamente en la implantación del presupuesto por programas, no sólo confirmé mis anteriores conclusiones sino que, además, me fue posible constatar que los problemas generados por la falta de dirección técnica y la inadecuada visión patrimonialista de la cultura, no pueden ser resueltos con la sola eficiencia administrativa; siendo, por ello, necesario profundizar en la búsqueda de

soluciones plausibles que permitan al Instituto cumplir con la función social para la que fue creado.

La experiencia obtenida pudo ser sistematizada y constituir mi trabajo de tesis, gracias a la 2ª Opción de Titulación que, instrumentada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales a través del Centro de Educación Continua, significó para mí, lo mismo que para muchos exalumnos que por nuestros compromisos de trabajo nos desvinculamos al concluir el plan de estudios, la posibilidad para optar por el grado de Licenciatura que, de otra forma, en virtud de la dinámica laboral, difícilmente hubiésemos podido lograr. Por ello, agradezco doblemente a mi Facultad: por una parte, la formación profesional que me brindó, la cual constituye la base para atender mis responsabilidades cotidianas; y, por la otra, a todo el personal que creyó y apoyó esta iniciativa que hoy hace posible mi titulación.

En particular, deseo manifestar mi profundo reconocimiento al profesor Ramiro Carrillo Landeros que, al aceptar dirigirme en esta empresa, no sólo me proporcionó las bases metodológicas necesarias e invaluables sugerencias sino que, asumiendo el compromiso conmigo, me alentó y estimuló permanentemente, sobre todo en aquellos momentos en los que la dificultad teórica o las presiones laborales me hacían desistir. Gracias Maestro por sus lecciones de metodología, ética profesional y calidad humana. De igual manera, es importante mencionar el valioso apoyo recibido del Centro de Educación Continua a través de su titular, la licenciada Carmen Guitián, quien personalmente se ocupó de mejorar las condiciones del curso, cuando así fue necesario, y

de intervenir decididamente en la agilización de los trámites escolares.

También en este sentido, debo reconocer el interés de la Coordinación de Administración Pública, así como la cordial atención del licenciado Miguel Angel Márquez Zárate. A mis sinodales, los profesores Enrique Varas, Bertha Xóchitl Benítez, Tere Villasana y Enrique Navarro, reitero mi agradecimiento por la rapidez con la que revisaron esta tesis y sus importantes comentarios y recomendaciones. En forma muy especial agradezco a mi amiga Elia García, responsable del Centro de Documentación del INAH, por su apoyo constante e infinita paciencia para localizar y proporcionarme la información requerida; y, a Manuel Aguilera deseo reconocerle, una vez más, su aliento y confianza sin pausas, lo que permitió destinar muchas horas de nuestra convivencia a la preparación de este trabajo.

Finalmente, quiero dejar constancia de mi inmenso amor y agradecimiento a mi madre Lilia Pulido Solís, por darme la vida y los herrajes fundamentales para vivirla, por sus esfuerzos de tantos años que hicieron posible mis ilusiones y por su particular y fundamental apoyo en la realización de esta tesis. Lo mismo expreso a mi abuelita Esperanza Solís de Pulido, por su noble amor y la trascendencia que tuvo en mi formación. A ellas, a mi tía Adelita y a mis hermanos Manuel, Francisco, Lupita y Rolando, dedico el presente trabajo.

I N T R O D U C C I O N

En México, la acción cultural de los gobiernos posrevolucionarios, se orienta a promover y expandir la educación al tiempo de afirmar la identidad y soberanía nacionales. Dentro de los objetivos determinados en esta materia, destaca por su permanencia, el de investigar, proteger y difundir el patrimonio histórico y arqueológico del país, como parte inseparable de la nacionalidad mexicana, toda vez que los valores fundados en él son elementos básicos para la formación de la conciencia histórica y la definición de la identidad. En el aspecto formal, este planteamiento no sólo confirma la importancia que, desde el siglo XIX, el Estado Mexicano confiere a la preservación del patrimonio, sino que permite la complementación y actualización del marco normativo, mediante diversas disposiciones que declaran de utilidad pública las acciones realizadas en su beneficio, y que finalmente, se consolidan en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas y Artísticas, del 6 de mayo de 1972.

Para el cumplimiento de este propósito existieron, hasta la década de los treinta, algunos organismos de carácter gubernamental, semioficial y privado que, después de superar el movimiento revolucionario lograron adaptarse a sus nuevos

postulados. Empero, en 1939, se dispone su fusión bajo una sola instancia gubernamental, la cual inserta en la política del cardenismo, surge destinada a fortalecer los sentimientos nacionalistas y de soberanía, uniendo la investigación científica con la función social de conservar el patrimonio cultural. A través de ella, se pone en manos de científicos mexicanos la investigación de los monumentos históricos y arqueológicos, asimismo, se reglamenta y controla para los extranjeros que, hasta entonces, la efectuaban libremente.

De igual manera, la nueva institución se encarga de la recuperación del acervo cultural y la exposición de las raíces de la identidad mexicana en museos y zonas arqueológicas. Así, con esta orientación expresada, tanto en los considerandos como en su Ley Orgánica, se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), como una dependencia de la Secretaría de Educación Pública con personalidad y patrimonio propios; por lo que su quehacer y desempeño pasan a ser objeto de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública, como institución que promueve la cohesión cultural de la sociedad civil y cuenta, además, con una estructura abocada al cumplimiento de los objetivos que le fueron encomendados.

El incontrolado crecimiento demográfico y los procesos de urbanización caracterizados por la falta de planeación y la especulación en el uso del suelo, así como el incremento del turismo nacional e internacional y la proliferación de organizaciones dedicadas al saqueo, agravan no obstante, el

deterioro y la amenaza de destrucción irreparable del patrimonio cultural del país. En este sentido, la aplicación de las políticas de protección es afectada debido, por una parte, a la mínima prioridad y a la reducida asignación presupuestal que en los programas gubernamentales se les confiere; y, por la otra, a la ausencia de coordinación entre el INAH y las entidades federales, estatales y municipales que elaboran los planes de desarrollo económico, lo que coarta la posibilidad de evitar o limitar el daño al patrimonio y de realizar una acción conjunta en beneficio de los intereses nacionales.

De lo anterior deriva una seria contradicción entre la modernización del país y la preservación de su patrimonio, conllevando en gran parte el debilitamiento económico y político del Instituto, el cual, sin capacidad económica y sin presencia política real se convierte en custodio pasivo de la ley o en crítico tardío de hechos consumados, reduciendo su papel a una representación honorífica sin mayor trascendencia para la conservación de los vestigios. De esta manera, aún cuando por funciones y por ley tiene a su cargo la preservación e investigación del patrimonio cultural, en la realidad carece de recursos y capacidad política para planificar, programar y actuar efectivamente en cumplimiento de este objetivo.

La experiencia indica, sin embargo, que no existe una correlación positiva incuestionable entre los recursos invertidos, el volumen y la calidad de la producción. Por ello, la falta de coordinación por él y la reducida asignación

presupuestal no deben considerarse las causas exclusivas del estado actual que guarda el INAH; contribuyen a la situación las insuficiencias de organización y funcionamiento que surgen de la permanente confusión sobre el rol que el sector administrativo desempeña a nivel interno. Al no existir una clara definición de competencias de los sistemas sustantivo y de apoyo, se generan relaciones tensas que limitan su coordinación en la elaboración de planes y programas y la definición de los recursos necesarios para la ejecución. Así la desvinculación entre los fines y los medios caracterizan el quehacer cotidiano del Instituto y afectan el cumplimiento de sus propósitos.

Por ello, como responsable del rescate y la recuperación de los objetos arqueológicos e históricos y por tanto de la promoción de las normas del país en la materia; así como de la formación de sus cuadros de personal técnico y científico abocado a la preservación, estudio y valoración de este patrimonio y del mantenimiento y conservación de las numerosas zonas de monumentos y museos abiertos al público; el INAH, presenta una pérdida de imagen ante la sociedad civil y los gobiernos estatales y municipales que deja en entredicho su desempeño y propicia que, bajo un inadecuado criterio de descentralización, estas instancias deseen participar directamente en la explotación del patrimonio, con intereses que por lo general son de índole particular, localista o de lucro.

Aunado a este fenómeno, las políticas dictadas por el Fondo Monetario Internacional que obligan al gobierno mexicano a sanear las finanzas públicas, ejerciendo una fuerte reducción del gasto destinado a sus dependencias y sujetándolo a un control más estricto, repercuten en forma directa en el monto de los recursos que, vía subsidio federal, recibe el Instituto, limitando seriamente sus acciones. Tal estado de cosas, pone de relieve la situación que prevalece y el medio en el que se desarrollan las actividades de la institución de cultura más importante del país, la cual, como instrumento de la administración pública para promover y consolidar la identidad nacional, se enfrenta al reto de recuperar los espacios perdidos y ampliar la credibilidad por parte de un importante sector de la sociedad, en virtud de que su permanencia en el sector público es necesaria más no imprescindible.

Actualmente, para evitar su deterioro y fortalecer su posición, el INAH, deberá adecuarse en tiempo y forma a los procesos de cambio que vive la sociedad a nivel mundial. De ahí la inquietud del presente trabajo, cuyo propósito es analizar el comportamiento de la institución en el periodo 1989-1993, lapso durante el cual se logra implantar el presupuesto por programas, se diseña y opera el primer sistema de información institucional y se redefine la función de programación de proyectos; a fin de racionalizar la administración y contar con los elementos que permitan orientar la actividad de los trabajadores, en particular de los investigadores, hacia el logro de los objetivos.

Para cumplir con este cometido, en el primer capítulo de la investigación se aborda el concepto de Estado moderno y la definición de los elementos que lo integran y se relacionan directamente con la existencia de una cultura nacional; asimismo, se incorpora un apartado donde se describe su evolución histórica y las modalidades que, en este proceso, ha debido adoptar para reproducir al sistema que lo fundamenta. Finalmente, se exponen los conceptos de gobierno y administración pública como entidades de dirección y ejecución, mediante las cuales el Estado se relaciona con la sociedad y manifiesta sus fines, determinados en una constitución.

El tema de cultura nacional en el Estado de bienestar es tratado en un segundo capítulo donde, primeramente, se busca llegar a una definición del enunciado, desagregando sus elementos e incluyendo el planteamiento de los componentes del Estado, que participan activamente en la conformación de la cultura nacional tales como el pueblo, el nacionalismo y la opinión pública; posteriormente, se establecen los antecedentes de la política cultural contemporánea y su concepto, para de ahí, describir la evolución de las acciones culturales emprendidas por el Estado moderno, antes de la adopción de una política con las características de la actual, así como la problemática que prevalece en el ámbito de la cultura con la retrocesión del Estado de bienestar.

Conocer la situación actual que observan el Estado Mexicano y la cultura nacional, es el propósito del tercer

capítulo, el cual se orienta, por una parte, al planteamiento de los elementos básicos de la ideología revolucionaria vertidos en la Constitución de 1917; y, por la otra, a la identificación de los fundamentos de la identidad cultural del pueblo mexicano, los cuales dan la pauta para estructurar las acciones culturales de los gobiernos posrevolucionarios; de igual forma, se comentan las medidas que, en este rubro, se adoptaron en el período 1917-1988. Finalmente, en el capítulo cuarto se inscriben las disposiciones de la política cultural expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y se comentan algunas de las acciones cuyos resultados pretenden corresponder a la estrategia establecida.

Todo ello, con el fin de proporcionar el marco de referencia externo en el cual se inserta el quehacer del Instituto Nacional de Antropología e Historia, al que se hace referencia en el segundo apartado de este capítulo, comentando su evolución histórica y la organización institucional que presenta actualmente. Asimismo, se describen los elementos principales de su funcionamiento y se evalúan rápidamente los resultados obtenidos con relación a la problemática observada en 1989; para de ahí derivar algunas conclusiones generales sobre la cultura nacional al tiempo de proponer ciertas medidas orientadas a lograr un funcionamiento institucional que coadyuve a la construcción de una auténtica política cultural.

CAPITULO I

EL ESTADO MODERNO Y SU EVOLUCION.

A. El concepto.

El concepto de Estado es genérico e indeterminado históricamente, en ocasiones se emplea con fines paradigmáticos lo mismo para traducir la noción de *polis* como para la de *Estado feudal*. Por ello, con propósitos lógico-científicos, al Estado capitalista tal y como se manifiesta hoy, sólo es posible definirlo mediante su determinación histórica y características predominantes; para así conferirle un significado netamente moderno que, sin negar su vinculación con las formas políticas precedentes, lo ubique en un contexto histórico-social que, a su vez, sugiera la posibilidad de evolución y adecuaciones posteriores.

La configuración del Estado moderno en Europa, deriva de dos fenómenos paralelos: La declinación de los sujetos medievales (iglesia e imperio), y la instauración de los Estados-nación tendentes a estructurar una sociedad más uniforme sobre las diferencias surgidas del feudalismo, promoviendo una amplia libertad cultural y apoyando al mercantilismo económico. Los regímenes monárquicos de esta época, confiaban en la acción política para mejorar la economía, la cultura y la educación en general y conformaron un cuerpo de funcionarios administrativos para realizar dichas tareas. Basados en la *lex data*, formulada por revelación divina, lograron consolidar el Estado nacional, mediante una estructura centralista, pero mantuvieron el

absolutismo político y la intolerancia religiosa. Al permitir el desarrollo cultural y económico y no acompañarlo de una oportuna promoción social *l'ancien régime* propició, a finales del siglo XVIII, una reacción radical en su contra, a través de las revoluciones sociales que pretendían modificarlo o abatirlo.

En este sentido, la Revolución Francesa es la revolución típica de los tiempos modernos; porque representa "... las consecuencias aplastantes del 'retraso' en el proceso de transformación", y culmina en "... la supresión del carácter político de las diferencias sociales y, por tanto, en la construcción de instituciones representativas exquisitamente políticas, con tendencias a abrirse a todos los temas"^{1/}. Reemplaza un orden social por otro que garantiza las libertades económica, cultural y política y conforma para ello, un Estado representativo "... dirigido y controlado por la voluntad general del pueblo"^{2/}, inspirado en las concepciones rousseauianas del individuo y la comunidad. A partir de este momento, el Estado moderno cobra totalmente su configuración actual y se define como

"... un sistema político representativo (y por lo tanto separado de las actividades socioeconómicas...[de] la sociedad civil) que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico, que ve el 'nacimiento de la nación' como un pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural...[en donde la titularidad de la soberanía]... corresponde a un pueblo y cuyo ejercicio es remitido a una 'clase política', generalmente electa y de todas manera separada profesionalmente en un 'esfera política' autónoma..."^{3/}.

Esta definición implica una separación Estado-sociedad, donde la igualdad predomina entre los individuos que constituyen al pueblo cohesionado por la lengua, la cultura y las costumbres en común. En él

^{1/} Cerroni, *Política*, p. 69

^{2/} Deutsca, *Política y Gobierno*, p. 100

^{3/} Cerroni, *op. cit.*, pp. 127 y 128

reside la soberanía y la detenta a través de sus representantes que son "... la delegación de la sociedad en el Estado"^{4/}. Los representantes, como voluntades legitimadas para expresar los intereses particulares elaboran normas generales, abstractas y con cierto sentido coactivo, ya que se imponen para regular la convivencia civil. La ley en el Estado moderno es una *lex feranda*, hecha por los hombres "Escrita o no escrita la constitución moderna fija principios y reglas fundamentales del sistema político y los formaliza de tal modo que los integra en un ordenamiento jurídico coherente..."^{5/}; así, un Estado de derecho, independientemente de su disponibilidad histórica para justificar el dominio que lo fundamenta, tiene el mérito de consignar las relaciones y las luchas de la sociedad civil, canalizándolas hacia el respeto de los procedimientos y los confines legales.

La relación de la sociedad con el Estado-nación, que no reconoce ningún poder de toma de decisiones fuera de sí mismo, se basa en categorías e instituciones como la soberanía, la representatividad, la constitución, que son elementos distintivos de la democracia moderna, pero la división existente entre ambos plantea, como necesidad dialéctica, definir su contraparte "... la delegación del Estado en la sociedad"^{6/}. Para ello, se requiere subrayar la articulación y la separación interna de los poderes que constituyen la soberanía en el marco del Estado moderno. Así, en el Estado la generalidad y abstracción de la ley construida por los representantes de la sociedad (poder legislativo), debe ser nuevamente particular y concreta para su aplicación; por tanto, necesita una instancia que la ejecute de acuerdo con la especificidad que corresponde (poder

^{4/} Guerrero, *la administración pública del Estado capitalista*, p. 21

^{5/} Cerroni, *op. cit.*, p. 124

^{6/} Guerrero, *op. cit.*, p. 21

ejecutivo). El poder ejecutivo es parte del gobierno que "... asume un perfil técnico específico que lo distingue tanto de la confección de la ley como de su aplicación y lo fija como actividad de dirección y gestión de la política estatal..."/; y, se manifiesta a través de la organización que instrumenta las políticas o directrices del gobierno, la administración pública que "... es la parte más ostensible del Gobierno; es el Gobierno en Acción..."/.

Al seleccionar los rasgos más importantes y significativos del Estado moderno en general, se marcó énfasis en las experiencias tipo de los estados europeos, con el propósito de establecer un punto de partida indicativo de la separación Estado-sociedad y sus formas actuales de relación, comúnmente aceptadas y expresadas en la constitución política de la mayoría de los países democráticos del mundo. Sin embargo, para comprender el verdadero sentido del Estado, coincidimos con Heller cuando afirma que "la totalidad de la que hay que partir necesariamente... es la convivencia real...", en virtud de que la realidad estatal es producto de la voluntad humana y por tanto sólo puede concebirse "... como una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida..."/.

El Estado es una formación social donde la voluntad humana actúa como causa final de su creación para obtener, a través de él, numerosos fines y propósitos. No obstante, al desprenderse de la sociedad que lo formó, adquiere su finalidad inserta en el seno de la realidad social donde actúan los hombres, sobre los cuales opera. Se constituye como "... una maquinaria

1/ Cerroni, op. cit., p. 144

8/ Wilson citado por Jiménez Castro, Administración pública para el desarrollo integral, p.182

9/ Heller, Teoría del Estado, pp. 59 y 61

organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno..."10/. La relación de la sociedad con un Estado que ha salido de sí mismo mediante su contenido de voluntad y se proyecta al futuro, adquiere un contenido político de valor, en tanto que es el resultado de un conjunto de voluntades, valores, aspiraciones y concepciones políticas que se unen en una comunidad para conseguir algo para el futuro.

Aún cuando el Estado es parte del todo social que lo crea, da origen al fenómeno de la sociedad civil que se manifiesta como "...la organización social moderna en la cual la condición social es del todo diferente y separada del estatus político..."11/. Una acepción puramente económica de la sociedad civil indica que en ella se efectúa el intercambio voluntario de mercancías; por eso, su primer supuesto es la libertad y la igualdad jurídica de las personas, expresado como meta social en una constitución. En este sentido, el individuo, sin estar políticamente vinculado a una condición determinada, posee una amplia movilidad social; por su parte, el Estado funciona fuera de las relaciones sociales directas, como un ente separado de la actividad productiva pero haciéndola posible mediante un conjunto de normas coactivamente sancionadas por él mismo. Así, puede admitirse la idea del Estado, según la cual se revela como

"... una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en el lugar de ellos, en la cima suprema... el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil"12/.

10/ Deutsch, op. cit., p. 120

11/ Cerroni, op. cit., p. 158

12/ Weber, citado por Carrillo Landeros, Metodología y administración, p. 113

En la relación Estado-sociedad prevalece el dominio de aquél sobre ésta, pero considerar de manera exclusiva esta condición nos llevaría a aceptar el concepto hegeliano de sociedad civil, según el cual constituye "... aquella esfera de libre juego 'natural' de las fuerzas iguales que el Estado deja en libertad e incluso considera como un supuesto suyo..." ^{13/} ; siendo únicamente el dominio estatal, mediante la represión, el fenómeno capaz de garantizar la libertad y la igualdad jurídicas que el individuo demanda para desarrollar sus actividades económicas. En la sociedad civil, cuya base primaria de legitimación es la pretendida libertad e igualdad de los individuos, se da empero, un proceso de contradicción debido a que su base realmente efectiva radica en la desigualdad económica de quienes poseen los medios de producción y quienes no.

Así, "... la sociedad civil real es una sociedad de clases cuya unión se mantiene mediante el predominio de una de ellas, para cuya subsistencia es, sin duda, necesario el mantenimiento de la ideología de la libertad y de la igualdad..."^{14/}. Sin embargo, en virtud de su legitimación primaria, la sociedad civil no puede admitir el poder real de una clase, por tal motivo "... la clase no aspira a ser una parte inserta en un todo ordenado y unido para un destino, sino que anhela ser todo..."^{15/}; es precisamente esta conciencia de clase intencional la que convierte a la sociedad civil en un concepto político y a las clases en un factor decisivo de la realidad político-social.

El contenido de la conciencia de clase se manifiesta primero en las cabezas de una élite que paradójicamente no pertenece a la clase

^{13/} Hegel, citado por Heller, op. cit., p. 125

^{14/} Heller, op. cit., p. 128

^{15/} Ibid., p. 131

correspondiente sino a la clase que combate. Esto es posible porque la élite se abstrae de la sociedad civil y de las diferencias sociales tomando su conciencia de élite, según Heller, en la historia del espíritu, la cual posee una legalidad propia con respecto a la sociedad

" La conciencia de la historia del espíritu se mantiene gracias a esa élite, como muy bien lo sabía Lenin. Claramente admite éste que no existe ninguna relación casual entre el ser de una clase y la conciencia de esa clase, al declarar 'no puede hablarse de una ideología autónoma elaborada por las mismas masas proletarias en el curso de su movimiento... Por el contrario, la doctrina socialista ha surgido de las teorías filosóficas, históricas y económicas que fueron creadas por representantes cultivados de las clases poseedoras o por intelectuales'"^{16/}.

Se comprende que los conceptos de libertad e igualdad adoptados y aplicados por la sociedad civil, en realidad surgen de la élite que, inspirada en la evolución del espíritu cristiano-occidental, extrae de sus principios consecuencias de índole político-social, haciendo perder a la sociedad su valor de orden definitivo; en este sentido, dice Cerroni, "El discurso sobre la élite se vuelve necesariamente, cuando se trata de la élite moderna, un discurso sobre lo fundamental del Estado representativo en la sociedad posfeudal"^{17/}. En la concepción marxista clásica, el análisis de clases se convierte en el análisis de la lucha de clases, en la cual los protagonistas son los propietarios de los medios de producción y los productores que no poseen estos medios; la relación entre ambos es una relación de explotación. El problema de este absoluto énfasis en la explotación es que soslaya el análisis de otros elementos conexos al proceso.

Para ampliar el marco en el que se consideran las relaciones entre las clases y la lucha de clases y evitar una interpretación puramente

^{16/} Lenin, citado por Heller, op. cit., p. 132

^{17/} Cerroni, op. cit., p. 109

economicista de su interacción, es necesario analizar el fenómeno de la dominación, la cual tiene como fin esencial la explotación y le da a ésta su contexto político y social, en este orden de ideas, señala Miliband

" ... la clase dominante no se define ya únicamente en función de la propiedad de los bienes de producción... se constituye en virtud de su control efectivo sobre tres fuentes principales de dominación: 1) los medios de producción, control que puede conllevar (y generalmente ha conlevado), la propiedad de estos medios, aunque no tiene por que darse necesariamente esta última condición; 2) los medios de administración del estado y los medios de coerción; 3) los principales medios de comunicación y consenso"18/.

Los medios de producción, los de administración y coerción, así como los de comunicación y consenso, conforman una estructura de dominación sobre la sociedad civil, tanto más poderosa como lo sean sus nexos interactuantes. La clase dominante, poseedora de los medios de producción, no puede evidenciar su dominio en virtud de su legitimación primaria, por ello, sobrepasando sus propios intereses, propuso la creación de una unidad política fuera de ella; requiere, sin embargo, la colaboración y el respaldo de quienes controlan los medios de administración y coerción para continuar con su dominio efectivo. El Estado, necesita para su subsistencia el apoyo de quienes poseen los medios de producción a fin de reproducir el dominio que lo fundamenta. Finalmente, el control de los medios de comunicación y consenso viene a ser un factor concomitante a la interacción de la clase dominante y del Estado.

Puede decirse, como afirma Heller de acuerdo con Lorenz Von Stein que "... aparece la sociedad civil como 'la fuente verdadera de toda libertad y opresión', y el Estado real impotente para 'ocupar un lugar fuera de la sociedad', no es más que la consecuencia o la manifestación de la

18/ Miliband, Análisis de clases en La teoría social, hoy, pp.422 y 423

ordenación de la sociedad en el organismo del poder estatal"19. El Estado entonces, como producto social que detenta el ejercicio del poder y apoya los intereses que la clase dominante expresa a través de su élite; debe, a su vez, legitimarse ante el todo social que, independientemente de su organización interna configura el pueblo que lo creó, delimitando sus fines en una constitución política. Por ello, busca las formas de fortalecerse a sí mismo, manteniendo su unidad y dirimiendo políticamente los conflictos de las clases de la sociedad civil. La función política del Estado es tanto más firme,

"... cuanto más consiga hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y ordenaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por él aceptadas y que son al mismo tiempo su fundamento. Su prestigio político crece si se logra que el tipo de cultura representado políticamente por él sea adoptado como modelo para la formación de la vida. Las mismas formas de lenguaje, la literatura, la música y las artes plásticas, pueden, en determinadas circunstancias obrar eficazmente en provecho del poder político"20.

Si bien, el ejercicio del poder se encuentra en la base de la dominación política del Estado; éste recurre, además, a la ideología como medio de legitimar la violencia y transmitir las ideas y ordenaciones normativas que lo fundamentan. En este contexto, es factible admitir la definición de ideología que propone Althusser, según la cual, es

"... un sistema (que posee su lógica y vigor propio) de representaciones (imágenes, mitos, ideas y conceptos, según las cosas), dotado de una existencia y de un papel históricos en el seno de una sociedad dada. Sin entrar en el problema de una ciencia con su pasado (ideológico) podemos decir que la ideología como sistema de representaciones se distingue de la ciencia en que la función práctico-social es más importante que la función teórica"21.

19/ Von Stein, citado por Heller, op. cit., p. 137

20/ Heller, op. cit., p. 225

21/ Althusser, La revolución teórica de Marx, pp. 191 y 192

Por su naturaleza, empero, la ideología no es neutral, siempre representa los intereses de una clase y constituye un medio para organizar el consenso de las clases y facciones dominadas. En este sentido, las relaciones ideológicas entre la sociedad civil y el Estado son esenciales en la configuración de las relaciones económicas; de otra forma, el ejercicio del poder se manifestaría únicamente en los aparatos represivos e ideológicos del Estado, con el inconveniente de reducir la especificidad del aparato económico al dividirla en los dos primeros. Por ello, de acuerdo con Poulantzas, la ideología

"... no consiste solamente o simplemente, en un sistema de ideas o representaciones: concierne también a una serie de 'prácticas materiales', que se extienden a los hábitos, las costumbres, el modo de vida de los agentes, y se moldea así, como materia vinculante, en el conjunto de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas y económicas" 22/.

La ideología de clase se manifiesta a través de los aparatos ideológicos, comúnmente denominados del Estado lo mismo si pertenecen a él, que si conservan su carácter privado: la iglesia, la escuela, los medios de comunicación masiva, el aparato cultural, etc. Así, una constante de la ideología es su referencia al Estado, aunque en la realidad aparece como un movimiento colectivo de ideas, valores y creencias que, de alguna manera, inspira o dirige la acción del pueblo, planteándose la promoción, la defensa, la justificación o el rechazo y la transformación del sistema socioeconómico, político y cultural; la ideología dominante, como parte de la cultura de un pueblo, le da sentido y oportunidad de manifestarse; es decir, constituye la voluntad para actuar de acuerdo al conocimiento y modo de ser.

22/ Poulantzas, Estado, poder y socialismo, p. 27

B. El Estado de bienestar.

Desde su configuración, en las postrimerías de la Edad Media, hasta la actualidad, el desarrollo histórico del Estado capitalista observa la adopción de diferentes modalidades orientadas a garantizar la efectividad de su función política y de dominio, al tiempo de contribuir a la reproducción de la clase dominante que lo sustenta. Invariablemente, esta evolución se ha visto respaldada por cambios constitucionales que, además de reflejar los intereses sociales y legitimar los nuevos términos de relación entre el ámbito político y el socioeconómico, han evitado una ruptura violenta del sistema. El despotismo ilustrado propugnó por una política mercantilista que suponía una relativa intervención estatal. Sin embargo, con las revoluciones sociales nació un gigantesco impulso de las clases que emergían y deseaban ascender a las más altas jerarquías; este fenómeno provocó una colisión entre reglas comerciales, industriales y gubernamentales, dando pauta a la fundación de la teoría económica clásica, la cual

"... sostuvo la abstención del Estado en materia económica y como una consecuencia social, redujo su función a la administración de las 'reglas del juego' y al mantenimiento más parco del gasto público. El Estado Gendarme del liberalismo 'clásico'...dejó en libertad a las fuerzas y grupos económicos, para crear, ellos solos, autónomamente la prosperidad general que vendría, casi mecánicamente, de su libre desarrollo"^{23/}.

Así, durante el siglo XIX, la organización política y económica de la mayor parte de los países del mundo es la democracia liberal, en donde prevalecen el principio de libertad económica y el limitado quehacer estatal; no obstante, paralelamente a su aceptación, el *status quo* empieza a ser debatido. El ala progresista de la élite de la clase dominante reclama la intervención del Estado para imponer prioridades a las fuerzas

^{23/} Cardiel, Ideologías políticas contemporáneas, en Revista de Política y Administración, vol. 25, p. 14

económicas. De tal forma que, hacia 1850, en un contexto de crisis económica, críticas socialistas y tensiones generadas por las incipientes asociaciones de trabajadores, que amenazan su estabilidad política y de dominio, el Estado liberal inicia tímidamente la transformación de sus funciones 24/.

Ahora, proporciona beneficios materiales y directos a las personas en situaciones de necesidad, dependencia o limitación, permitiendo la formación de organizaciones obreras frente a los grandes consorcios industriales y la realización de huelgas; empero, se limita a "... curar las heridas de la terrible lucha económica como una benevolente y paternal Cruz Roja Social"25/, y de ninguna manera interviene directamente en el juego de la oferta y la demanda. En este estadio de su evolución, el Estado reconoce la presencia de las garantías sociales frente a las individuales; implicando, la obligación de la sociedad para intervenir, mediante la organización estatal, en favor del individuo, el cual tiene derecho a exigir tal intervención, así como la existencia de una zona de actividad social exenta de la acción gubernamental.

En la primera mitad del siglo XX, por el descontento difundido en una sociedad de masas, en la que los altos estándares de vida son teóricamente accesibles a todos pero, en realidad, reservados a unos cuantos; ante el reconocimiento de las garantías sociales y las legislaciones obreras, se

24/ Este proceso es orientado por la obra de intelectuales como Stuart Mill, quien aboga por la intervención estatal en educación, salud pública, comercio exterior y relaciones laborales; afirmando que "... el valor de un Estado, a la larga es el valor de los individuos que lo componen y... un Estado que empequeñece a sus hombres para que sean dóciles en sus manos, aún cuando fuese para fines benéficos, descubrirá que con hombres pequeños no se puede lograr nada verdaderamente grande". (Mill, citado por Deutsch, op. cit., p. 118)

25/ Cardiel, op. cit., p. 16

generaliza la idea de un Estado que debe velar por los ciudadanos, al tiempo que se conforman los factores que determinarán su transición de la modalidad liberal a la de bienestar. En el terreno político, se fortalece el concepto de democracia social y, en el plano económico surge la doctrina Keynesiana. Ambos fenómenos revolucionan y modifican el quehacer tradicional del Estado.

El sufragio universal, en un régimen democrático, hace público y político el crecimiento de las expectativas, expresadas por organizaciones político-sindicales fuertes y capaces de negociar con la clase en el poder, la cual debe responder a una demanda masiva en constante crecimiento. En el seno de la democracia social se genera, entonces, un ciclo de expectativas-demandas-medidas políticas que, a su vez, requiere de la actuación de un Estado que no se limite a los servicios de asistencia y seguridad, sino que además modifique el sistema económico, participando directamente en él como un competidor más, pero con el sentido de solidaridad del que carecen los empresarios utilizando, inclusive, su poder coactivo para prohibir o autorizar determinadas actividades.

En las formas más espectaculares de la democracia social, el Estado emprende la reforma agraria y nacionaliza los recursos naturales explotándolos con la típica orientación de la empresa pública. De esta manera, transforma el concepto de propiedad privada, confiriéndole un sentido social, al sujetarla a las modalidades que impone el interés común e intenta realizar una redistribución de la riqueza, a fin de reducir la desigualdad entre ricos y pobres. Como propuesta política, pese a ser ampliamente criticada por los partidarios del liberalismo clásico que temen llegar, a través de ella, a la servidumbre del socialismo y que, para los socialistas es la vía más adecuada para acceder a él, cristaliza los cambios

dentro de una estructura democrática, con un gobierno representativo con división de poderes y un Estado de derecho que hace prevalecer el orden jurídico sobre el poder público y los intereses individuales, además de garantizar las tradicionales libertades de pensar, trabajar, asociarse y participar en los asuntos políticos. Así,

"... liberalismo y socialismo, más allá de las polémicas habían dejado caer gran parte de su belicoso potencial ideológico y se habían transformado en principios inspiradores de partidos y movimientos que habían terminado por adaptarse a la lógica vencedora de la democracia, la cual permite y favorece la coexistencia y la alternancia en el poder de esas orientaciones políticas contrapuestas"26/

La concepción económica que posibilita al Estado moderno instrumentar los postulados de la democracia social, es la doctrina elaborada por Keynes, al término de la primera guerra mundial. Inicialmente, consistió en una serie de medidas pragmáticas para superar la etapa de la posguerra; sin embargo, a mediados de la década de los treinta, la propuesta obtiene una aceptación casi general 27/. Proporciona el remedio para las crisis del capitalismo y el problema de desempleo que aquejaban, desde hacía tiempo, a las sociedades avanzadas, asegurando con ello, la reproducción y expansión del sistema económico. Representa, de acuerdo con Rolando Cordera, un ejemplo de las claras tonas de conciencia razonadas e intelectualmente poderosas que tienen lugar "... entre las dos grandes guerras mundiales del siglo XX...|ante|, la incapacidad del socialismo marxista y del liberalismo *laissez faire*, para dar cuenta de la realidad de aquel tiempo y para construir salidas orgánicas a la crisis de entonces"28/.

26/ Bovero, Las desilusiones de la democracia, en Coloquio de Invierno, T.I., p. 73-74

27/ Con la publicación de El tratado de la moneda, en 1930; y, La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, en 1936.

28/ Cordera, Socialismo y liberalismo ¿química o alquimia?, en Coloquio de Invierno, T.I., p. 67

La doctrina Keynesiana se opone a la postura clásica de mantener una permanente reserva de desempleados, afirmando que el bienestar económico interno se logra con la ocupación plena. En relación con la *Ley Say* de los economistas clásicos, según la cual la producción crea su propia demanda en forma espontánea y natural, sugiere la necesidad de mantener la inversión igual o mayor que el ahorro; y, frente al Estado liberal propone uno interventor que evite los ciclos críticos, regulando la economía para mantener el ritmo de la producción y los salarios altos, con la finalidad última de sostener el consumo. Así, trastoca la economía pluripolar existente y la sustituye por una economía mixta o de doble sector, trasladando el énfasis de la política económica, encargada hasta entonces de proteger al inversionista, a la protección del consumidor. Con estos elementos surge el Estado de bienestar, cuyas finalidades fueron descritas en 1957, de la siguiente manera:

" El moderno Estado de Bienestar en este país (Inglaterra) acepta como sus finalidades los famosos tres principios establecidos en la primera parte del Informe Beveridge: primero, que los deseos de cualquier sector de la comunidad no reciban mayor atención que los otros sectores...; segundo, reducir y finalmente acabar las Cinco Gigantes, a las que principalmente se aplica el informe; pobreza, enfermedad, ignorancia, suciedad y pereza; tercero, preservar, tanto como sea posible, la iniciativa individual"29/.

Para alcanzar estos propósitos, la actuación estatal se caracteriza por proporcionar los servicios llamados sociales, atender las demandas de nuevas garantías públicas para el ambiente, la información, la cultura, la salud y, por configurar una política económica orientada al logro del desarrollo equilibrado y constante. Esto último implica: 1) el establecimiento de una política de salarios y precios, para mantenerlos altos y estables, respectivamente; 2) un régimen fiscal tendente a imponer mayores gravámenes

29/ Archer, citado por Cardiel, op. cit., p. 25

a las clases privilegiadas; 3) un conjunto de políticas comerciales a nivel internacional que incluye, generalmente, el uso de medidas proteccionistas para nivelar la balanza de pagos; 4) una línea de crédito para canalizar los recursos financieros hacia ciertas prioridades económicas; y, 5) un plan de inversiones públicas que permite la ampliación de la infraestructura, la construcción de obras para la prestación de servicios, así como la creación y operación de empresas públicas.

De esta forma, el Estado de bienestar, trata de realizar algunos programas socialistas dentro de una estructura democrática. Asimismo, es clara la marca economicista que adopta su actividad política, debido a que la creciente demanda que atiende se refiere, principalmente, a la vida económica y las disposiciones de respuesta engrosan el gasto público; además, porque la lógica de intercambio político entre las fuerzas sociales organizadas y el gobierno, tiende a asumir metas económicas a corto plazo. Estas circunstancias sugieren también, la existencia de un alto ritmo de las actividades legislativas y administrativas, a través de las que se generan ágilmente las disposiciones particulares de respuesta, en detrimento de la estabilidad de los criterios orientadores de la política y el derecho.

A partir de los años treinta y de manera incuestionable hasta la década de los setenta, esta modalidad de Estado y su propuesta de intervención sistemática para promover y garantizar el bienestar, es adoptada por la mayoría de las sociedades contemporáneas, en las cuales se observan diferentes grados de intervención estatal y resultados más o menos exitosos, ya que "... el límite en donde debe detenerse la intervención del Estado en la economía es cuestión delicada y... puede variar, según las circunstancias de los diversos países, según sus

grados de desarrollo, semidesarrollo o subdesarrollo"^{30/}. La aplicación de esta política económica con el manejo de doble sector que implica, debe ser realizada por expertos y bajo condiciones que no todos los países presentan, como puede serlo por ejemplo, contar con un sólido sistema de producción. Más allá de ciertos límites, la participación estatal puede ser nociva propiciando, en consecuencia, una espiral inflacionaria; asimismo, un desacertado manejo del sistema de precios y salarios, en lugar de evitar la crisis puede provocarla en forma directa y decisiva.

Después de la crisis financiera mundial de 1982, las políticas estatales son condicionadas por concepciones económicas ortodoxas, en sus distintas manifestaciones; por ello, presentan una recurrente propuesta de reducción al gasto, misma que limita las prestaciones y los servicios sociales, "... se habla, por consiguiente, de una reactivación del tradicional liberalismo para desmantelar el Estado del bienestar, acusado de asistencialismo y de improductividad"^{31/}. Esta tendencia es propiciada por los organismos financieros creados en el reordenamiento del sistema económico mundial, después de la segunda gran guerra, con el propósito de vigilar el sistema monetario internacional. El libre mercado, la preeminencia de la lógica del mercado internacional, la competencia, son algunos de los principios básicos de esta nueva estrategia económica,

"... la idea central que guía su propuesta de revitalización económica apunta a favorecer una política realista de libre mercado, que restrinja en la medida de lo posible, la intervención del Estado en la economía, pero que al mismo tiempo se abstenga de obstaculizar su insustituible paralización en determinados aspectos de la vida nacional"^{32/}.

^{30/} Cardiel, op. cit., p. 24

^{31/} Cerroni, op. cit., p. 132

^{32/} Informe del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 1983), citado por Galván, El enfoque ortodoxo neoliberal y sus aplicaciones teóricas, en Revista de Ciencias Económicas, vol. 9, p. 128

En efecto, se promueve la no intervención del Estado en aspectos muy particulares: la empresa pública, la regulación de la empresa privada y los servicios de bienestar social; esta política supone una lucha de la clase dominante por apoyar a la empresa privada y reducir la independencia y la resistencia de la clase trabajadora, pero no implica en modo alguno el debilitamiento del Estado, por lo contrario, según Miliband, fortalece "... numerosas facetas del 'estatismo', en especial las funciones de vigilancia y control del Estado, o la inflación del poder estatal en detrimento de los derechos civiles"^{33/}. La actual retrocesión de Estado de bienestar, se manifiesta a nivel mundial y de manera más o menos traumática, de acuerdo al grado de desarrollo del país de que se trate.

En las sociedades capitalistas, se observa una constante alternancia de gobierno, entre los partidos de derecha y de izquierda; sin embargo, estos últimos, encargados de guiar las reivindicaciones, al llegar al poder enfrentan los mismos problemas de reducción al gasto, obteniendo el descrédito de su gestión. Esta ausencia de respuestas a las demandas genera una creciente desconfianza, apatía política y abstencionismo electoral. Los países periféricos, como consecuencia de su situación económica y sus respectivos endeudamientos, se ven obligados a aplicar las medidas neoliberales en forma más drástica, "... el Fondo Monetario Internacional, tiene la posibilidad de influir en el recorte del gasto público, en la devaluación de su moneda, en la eliminación de sus programas de salud, educación, habitación, esto es, en la disminución o eliminación de la política de 'bienestar social'..."^{34/}, lo cual provoca la pauperización de las clases medias, pronunciando situaciones de pobreza y riqueza extremas.

^{33/} Miliband, op. cit., p. 431

^{34/} González Casanova, La crisis del Estado y la democracia en el sur del mundo, en Coloquio de Invierno, T.I., p. 246

El discurso de globalización que acompaña las tendencias económicas actuales, postula la interdependencia de las economías nacionales y la configuración de un sistema financiero-productivo-comunicativo internacional que se contrapone a los planteamientos de soberanía nacional, conllevando el debilitamiento de los Estados-nación y de las corrientes nacionalistas;

" Es obvio que la 'internacionalización' del capital tiene que afectar al modo en que actúan el capital y el estado en cada país, pero su actuación internacional está dictada por los mismos objetivos que persigue en relación a las cuestiones internas: la defensa de un interés nacional, entendido naturalmente en términos tales que lo hacen sinónimo de los intereses de la clase dominante"35/.

El impacto de la internacionalización del capital tiende a afectar, más que a otras, a las nacionalidades de los estados subdesarrollados, en virtud de la debilidad de sus economías y porque, como países dentro de la órbita de dominación de las potencias occidentales, adquirieron modelos de Estado y vida política extraños a la organización socioeconómica existente. Importaron valores e instituciones de sociedades avanzadas fundando, sin embargo, toda esperanza de desarrollo, integración y soberanía nacional en la actuación del Estado; sin la experiencia social de la democracia la adoptaron como sinónimo de modernización para salir del atraso, empero, sus propias condiciones internas la hicieron derivar en dictaduras o regímenes que, manipulando el concepto, encubren su verdadera naturaleza. De ahí que el riesgo aumente para estas naciones, cuya problemática estatal sintetiza Arnaldo Córdova con este comentario: "¿Nuestros Estados están en crisis? No. La respuesta final, me parece, es: No hemos acabado de construir, de edificar estos Estados y estamos en trance de dar una orientación en sentido democrático, al desarrollo de nuestra vida política"36/.

35/ Hilíband, op. cit., p. 435

36/ Córdova, Perspectivas del Estado y la democracia, en Coloquio de Invierno, T.I., p. 264

C. El gobierno y la administración pública.

En el Estado capitalista moderno, las instituciones jurídico-políticas constituyen "... las bisagras sociales que garantizan la reproducción de la sociedad misma"^{37/}. Actúan en un medio dividido en actividades socioeconómicas de carácter existencial y de actividades políticas generales, adquiriendo un rol vinculante entre el Estado y la sociedad. A través de instituciones representativas se manifiestan y concilian los intereses particulares que, transformados en voluntad política general, derivan, a su vez, en una legislación obligatoria para todos. La constitución aparece como la institución que regula formalmente la convivencia humana, sin embargo, su misma abstracción demanda la existencia de otras instituciones normativo-vinculantes que apliquen de manera particular los preceptos generales. En este contexto se inscriben el gobierno, el poder ejecutivo y la administración pública.

El gobierno es el Estado en acción. Es el conjunto de órganos y personas facultados para expresar y hacer cumplir la voluntad estatal; su quehacer orienta la actuación de la sociedad civil con base en los fines del Estado, que no son otros que las metas sociales expresadas en la constitución, cuya concreción demanda la actividad directiva y de gestión pública que el Estado desempeña, justamente a través del gobierno; por ello, "... la función gubernamental... [asume] un carácter normativo tendente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida"^{38/}. El quehacer del gobierno afirma su papel técnico de conducción en el marco de la moderna distinción de poderes, mediante la

^{37/} Cerroni, op. cit., p. 123

^{38/} Carrillo Landeros, op. cit., p. 114

cual, el Estado se organiza internamente para realizar sus funciones políticas y administrativas.

Los poderes del Estado son "... órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedecen a la tradicional división... que ha dado lugar, sobre todo en las naciones de occidente, a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."^{39/}. Aunque es común hablar de la división de poderes al referirse al Estado, esta división se relaciona más bien con una distinción de competencias que con la fragmentación del poder estatal que se caracteriza por su indivisibilidad. El Estado moderno destaca la distinción de poderes al tiempo de reconocer la soberanía popular, vinculando al gobierno con la confianza de un parlamento o con la elección popular. Sus poderes, poseen igualdad jurídica y político-administrativa; sin embargo, "Es imprescindible que... haya un órgano que exprese, represente y garantice su unidad, tanto desde el punto de vista nacional como internacional. Que coordine las labores de todos los órganos e imprima las orientaciones fundamentales que el Estado ha de seguir..."^{40/}.

En este sentido, podrá pensarse que el órgano que debe representar al Estado es el poder legislativo, en cuyo seno se da la conciliación de intereses particulares y del cual emana la voluntad general del pueblo que es, finalmente el sujeto de la soberanía; no obstante, las circunstancias históricas y políticas han dado mayor preponderancia al órgano ejecutivo, en virtud del dinamismo que caracteriza a sus funciones, por la autoridad formal que proyecta su jefatura e incluso por el liderazgo personal de quien la ocupa. Es un fenómeno que se acentúa en la medida que el Estado fortalece

^{39/} Carrillo Landeros, op. cit., p. 114

^{40/} Jiménez Castro, op. cit., p. 177

sus funciones y amplía sus fines, crece en relación de los servicios que presta. Por ello, el Estado de bienestar se caracteriza por contar con un ejecutivo fuerte que encarna la unidad de la dirección política para impulsar el desarrollo y posee la necesaria autoridad formal para que sus organismos subalternos propicien el bienestar de la comunidad.

En la época contemporánea, tanto en los sistemas presidencialistas como en los parlamentarios, el jefe del ejecutivo "... representa el símbolo viviente de la unidad política y es el depositario del principio de autoridad"^{41/}. De *jure* y de *facto*, la mayoría de los estados del mundo mantienen una supremacía del poder ejecutivo con relación a los otros dos, convirtiéndolo en el "... mayor centro de irradiación de poder, a la vez que monopolizador de la acción del Gobierno"^{42/}. En este contexto, las funciones básicas que realiza son: 1) garantizar la seguridad nacional a través de los cuerpos de policía y el ejército; 2) efectuar las relaciones diplomáticas con otros estados; 3) canalizar la colaboración técnica y financiera, así como la planeación de actividades, desde el punto de vista de la ejecución; y, 4) coordinar todas las actividades del Estado. Asimismo, el ejecutivo normalmente, interviene en tres fases del proceso de formulación de las leyes: 1) en su iniciativa; 2) en la elaboración del proyecto; y, 3) en la sanción o derecho de veto cuando considera que una ley no es conveniente.

Para instrumentar las políticas o directrices del gobierno, el poder ejecutivo cuenta con una estructura orgánica funcional, así como con un cuerpo de funcionarios que, en su conjunto, constituyen la administración pública. Esta se ubica principalmente en el ámbito de acción del ejecutivo,

^{41/} Porrúa, citado por Jiménez Castro, op. cit., p. 176

^{42/} Jiménez Castro, op. cit., p. 177

por sus atribuciones en materia administrativa. Según sus varias acepciones, la administración pública puede ser definida como una entidad formada por un conjunto de entes o sujetos públicos; como una actividad encaminada a un fin; y, como una ciencia que se preocupa por la naturaleza y las actividades de las administraciones públicas. Como entidad, se constituye como

"... el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada"^{43/}

Como actividad, su definición se relaciona con el proceso administrativo, ya que "... comprende aquellas acciones encaminadas al desenvolvimiento de los programas y políticas de los gobiernos"^{44/}. Finalmente, como ciencia se considera "... un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de las unidades administrativas que forman el área ejecutiva del gobierno"^{45/}. Al margen de esta última acepción, desde una perspectiva tradicional, la administración pública es "... la actividad... que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones que llevan a cabo otros órganos y organismos del Estado"^{46/}.

Por su ámbito de acción, la administración pública se orienta a satisfacer las necesidades colectivas sin afán de lucro, posee una estructura compleja y su encargo es delimitado por la ley. Su existencia como tal, se plantea al inicio del siglo XX, cuando los problemas que el

^{43/} Carrillo Castro, Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública, p. 1

^{44/} Enciclopedia Hispánica, T.I., p. 66

^{45/} Carrillo Landeros, op. cit., p. 117

^{46/} Jiménez castro, op. cit., pp. 181 y 182

Estado debe resolver aumentan gradual y significativamente en alcance y complejidad; el término comienza a utilizarse para designar una gran diversidad de actividades que propician la relación del Estado con la sociedad. Es común aceptar como origen simbólico de la administración pública, el ensayo escrito por Woodrow Wilson en 1887, donde la define como "... la parte más ostensible del Gobierno; es el Gobierno en Acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del Gobierno"^{47/}, afirmando que hacer funcionar una constitución resulta más difícil, en términos prácticos, que elaborarla.

La inevitabilidad de la administración pública se debe a la división del trabajo, a la complejidad y especialización de las tareas administrativas, pero sobre todo, a la configuración abstracta y típica de los actos jurídicos. Al permitir la unidad del Estado, éste la convierte en un valioso instrumento a través del cual, manifiesta la transformación de sus fines. En este sentido, las formas de la administración pública están en íntima correspondencia con la modalidad estatal; así, mientras prevalece el Estado liberal clásico, opera y se mantiene con un gasto público reducido; su actividad se encuadra en los márgenes de la teoría económica clásica, según la cual, el gobierno debe limitarse a atender

"... la defensa nacional con un ejército que no debería ser muy costoso ni dependiente de los recursos industriales; dispensar justicia a través de un poder judicial independiente; llevar a cabo obras públicas autofinanciadas...; debe proteger el comercio exterior en general, pero no apoyar monopolios ni defender intereses particulares; subsidiar escuelas elementales -primarias y secundarias- destinadas al pueblo en común, y mantener la dignidad del soberano proveyéndolo de los medios necesarios"^{48/}.

^{47/} Wilson citado por Jiménez Castro, op. cit., p. 182

^{48/} Jiménez Castro, op. cit., p. 190

Hacia 1930, cuando la democracia social y la doctrina Keynesiana revolucionan su quehacer tradicional, el Estado se vale del gasto público para ampliar, en volumen y diversidad, la prestación de los servicios sociales e intervenir regulando la económica y como ente económico a través de la empresa pública. En este contexto, la administración pública adquiere una estructura compleja y el empleo de técnicas sofisticadas que posibilitan la planeación del desarrollo que propone el Estado de bienestar. Así, el ejecutivo y su administración se ensanchan y fortalecen; sin embargo, en la promoción del bienestar, el tecnicismo no puede sustituir a las grandes carencias históricas. El éxito del quehacer administrativo no depende exclusivamente del buen funcionamiento de un modelo técnico, está condicionado por el nivel económico, histórico y cultural alcanzado por un pueblo; de ahí que el riesgo sea "... que las mismas técnicas giren al vacío y se cave un surco más profundo entre élite y masa, entre instituciones y pueblo"⁴⁹. De ahí también los últimos intentos por replantear el bienestar material.

Al margen de los esfuerzos realizados por la administración pública para adaptar su comportamiento y del impacto social logrado en esta dirección; las políticas que actualmente condicionan la actuación del Estado de bienestar, la adelgazan y contraen su ámbito de acción. Empero, no se trata de una tendencia deliberada en contra de su quehacer o de la planeación económica, (ninguna corporación grande puede funcionar sin ella), ni tampoco en contra de la empresa pública (que en principio, fue aceptada incluso, por los partidarios del mercado libre), corresponde a una tendencia que promueve el retorno de la ideología liberal, la cual demanda un mercado sin control por parte del Estado e impulsa la reconversión de sus fines.

⁴⁹/ Cerroni, op. cit., p. 150

El Estado capitalista, en virtud de sus características intrínsecas se somete a los intereses que la clase dominante, a través de su élite, manifiesta y fundamenta postulando el regreso del autoritarismo estatal cuyo funcionamiento, orientado por el mercado, permite alcanzar el crecimiento económico por sí más fácil y rápidamente que con el del Estado de bienestar. Lo incongruente de esta tendencia es que su incapacidad quedó demostrada en la década de los treinta, cuando el sistema capitalista experimenta un profundo reajuste para superar la grave crisis que el liberalismo propicia y no puede controlar. Ciertamente, la actuación del binomio democracia social-Estado interventor presenta limitaciones que, al término del auge económico de la posguerra, se pronuncian y sugieren el cuestionamiento del elevado gasto público en salud, educación y otros servicios sociales, así como de la empresa pública, que debe someterse a un mejor control, pero esto no justifica la reformulación de una ideología que ha caído en descrédito económico y político.

Los postulados de la teoría económica clásica se desvanecen a la luz de los hechos, más aún después de que el sistema democrático adopta el concepto de igualdad el cual, pese a sus contradicciones, hace evidente la limitación de una libertad exclusiva para aquellos que social y económicamente son privilegiados, así como la inviabilidad de un derecho y una democracia en cuya base se encuentran la desigualdad y la injusticia social que genera la feroz economía de mercado. Retomar el liberalismo significa exaltar la competencia en la lucha por la utilidad y la ganancia; fetichar, en consecuencia, al mercado como su esfera propia y necesaria; y, reivindicar el trabajo como medio para incrementar la propiedad privada y el consumo. Finalmente, implica la protección del individualismo ante cualquier acción del Estado y las instituciones públicas.

La facilidad con que el Estado de bienestar desintegra el compromiso político con los movimientos de masas que lo impulsaron, restituyendo la esfera política como la simple representación de los derechos-intereses, garante sustancial de las actividades individuales extrapolíticas, revela la carencia de una ética pública provocada por el deterioro de los valores democráticos, cuya revisión en estos momentos es imperativa. La mediatización de la soberanía popular propuesta por Rousseau, que da origen al Estado moderno; la transformación de las libertades que aporta el liberalismo, en instrumentos de corrupción clientelar; y, la demagogia que envuelve a la igualdad postulada por la democracia social; revelan el proceso degenerativo que experimenta el sistema de valores democráticos al permanecer ligado, mediante el mecanismo del voto, a los intereses de las clases medias de la sociedad.

El decadente proceso democrático sólo podrá revertirse con la participación de la sociedad en su conjunto, aumentando su capacidad de proponer y exigir intereses que trasciendan la mezquindad del interés económico inmediato y se integren en un proyecto general que por racional obtenga el consenso activo. No obstante, elevar el nivel participativo de la compleja sociedad actual, demanda una mayor dosis de cultura que la comprometa y le informe que al Estado lo creó ella y que si hasta ahora los paradigmas estatales han buscado transformarla, es tiempo de construir uno a partir de la realidad social. Tarde descubre el Estado de bienestar que, para lograr regirse en provecho de todos sin dejar de ser tal, debía haberse transformado en un Estado de cultura. Así, ante su evidente retroceso, la democracia moderna habrá de convertir a la cultura en su búsqueda central.

CAPITULO II

LA CULTURA NACIONAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR.

A. La cultura nacional.

Para encontrar el *logos* o la última razón de las cosas, Sócrates desarrolló el método inductivo y la definición del ser, esta concepción fue ampliada y mejorada por Platón hasta llegar a Aristóteles, quien al hablar de la esencia del ser llevó a su máximo esplendor a la definición, además de concebirla como parte fundamental de la lógica, desde entonces, toda definición posee una naturaleza aseverativa, universal y metahistórica, que se caracteriza por conformar, con abstracciones tipológicas, un concepto general, válido en cualquier época y lugar. Así entendida, normalmente cumple su propósito en el terreno de las ciencias naturales; sin embargo, en las ciencias sociales existe una falta de fundamentación teórica que posibilite su relatividad espacial y su funcionalidad histórica: El objeto se modela siempre sobre un tipo histórico, sobre relaciones e instituciones del presente, que no pertenecen al pasado y quizá no permanezcan en el futuro.

A fin de evitar este riesgo, es preferible seguir la advertencia que, al respecto, hace Diderot "La definición de una ciencia [o fenómeno], consiste propiamente en la exposición detallada de los objetos de los cuales esa ciencia se ocupa", y por tanto parece que "... la así llamada ciencia, se representa mejor al término que al inicio del libro que de ella

se trata"^{50/}. De tal suerte que, la definición menos riesgosa en ciencias sociales es un punto de llegada, no de partida y consiste en un modelo compendiado o esquematizado del objeto que, por lo mismo no puede sustituir. Siguiendo este razonamiento, para obtener el concepto de la cultura nacional en el Estado de bienestar, será necesario dividir los elementos del enunciado y partir, inicialmente, del vocablo cultura.

La cultura consiste, según Ortega y Gasset, "... en ciertas actividades biológicas, ni más o menos biológicas que digestión o locomoción"; y, en referencia a la concepción decimonónica que identifica cultura con vida espiritual, agrega "... vida espiritual no es otra cosa que ese repertorio de funciones vitales cuyos productos o resultados tienen una consistencia transvital"^{51/}. La fundamentación de esta propuesta considera que los fenómenos vitales como el pensamiento, la voluntad, el sentimiento estético y la emoción religiosa, entre otros, ascienden de la profundidad orgánica del individuo para satisfacer, corregir y ampliar sus necesidades orgánicas, pero tienen una dimensión trascendente que sale de sí misma y participa en algo que no es de ella. Esto hace suponer que los fenómenos vitales poseen dos instancias dialécticas: 1) nacen como necesidad del individuo, regidos por la ley de la utilidad subjetiva; pero, 2) consisten precisamente en una adecuación a las cosas, donde impera la ley objetiva de la verdad ^{52/}.

^{50/} Diderot, citado por Cerroni, op. cit., p. 14

^{51/} Ortega y Gasset. El tema de nuestro tiempo, p. 103. Para este autor, cultura y vida son prácticamente lo mismo, en virtud de que "... la vida humana se presenta como el fenómeno de que ciertas funciones immanentes al organismo trascienden de él".

^{52/} Por ejemplo, un acto de voluntad, implica tomar una decisión entre varios supuestos, eligiendo la alternativa que parece mejor. "... de suerte que todo querer es... un querer hacer lo mejor que en cada situación puede hacerse, una norma objetiva del bien"; independientemente de que el concepto del bien difiera entre los individuos. (Ibid., p. 101).

Por ello, la cultura es el conjunto de funciones vitales que cumplen con leyes objetivas, que en sí mismas llevan la condición de amoldarse a un régimen transvital. Justicia, verdad, rectitud moral, belleza, son fenómenos vitales que, además de su utilidad biológica, por constituir una segregación del sentimiento humano, poseen un valor *per se*, una calidad espiritual 53/. De esta forma, Ortega y Gasset, se opone a las corrientes culturalistas del siglo XIX que consideran la vida espiritual ajena a la biológica; conjuga en el ser humano ambas cualidades, asegurando "... no hay cultura sin vida, no hay espiritualidad sin vitalidad, en el sentido más *terre à terre* que se quiera dar a esta palabra. Lo espiritual no es menos vida ni más vida que lo no espiritual"54/.

En la misma tendencia e incluso complementándola se ubica el concepto de cultura elaborado por Heller. Según él, la cultura es todo aquello donde se presentan transformaciones de la naturaleza como expresión y resultado de la actividad humana encaminada a un fin, no solamente utilitario; "... aparece así, como la inserción de los fines humanos en la naturaleza" 55/. Heller considera, asimismo, que el hombre es un fragmento de la cultura y que como tal, vive su articulación a la sociedad; en consecuencia, la cultura "... en su totalidad no es más que una forma que se alcanza y se mantiene y que luego actúa formativamente sobre las generaciones que se suceden"56/. Desde esta perspectiva, la cultura adquiere un carácter procesal dialéctico, donde los mecanismos de cesión histórica son los bienes objetivos que trascienden, con una manifestación material o inmaterial, del

53/ "Lo espiritual no es una substancia incorpórea, no es una realidad. Es simplemente una cualidad que poseen unas cosas y otras no". Los fenómenos vitales, por lo contrario, son aquellos que no trascienden lo biológico o espontáneo. (Ortega y Gasset, op. cit., p. 104).

54/ *Ibid.*, p. 105

55/ Heller, op. cit., p. 50

56/ *Ibid.*

individuo que los crea. En este sentido

" Los bienes de la cultura pueden ser materiales e inmateriales; - entre los materiales se encuentran los instrumentos de trabajo, los utensilios domésticos, los vestidos y adornos, las casas y los edificios, ya sean civiles o religiosos; los inmateriales son las instituciones, las costumbres, las tradiciones, las creencias y las ideas, que en suma integran la parte intangible de la cultura"57/.

Los bienes culturales informan y transmiten lo diverso, variable y singular de un grupo humano, siempre y cuando se presenten conectados con la esencialidad histórica, de la cual la cultura surge y se expresa. Bajo esta consideración, Deutsch, empleando el enfoque sistémico de Parsons, incorpora a la cultura como un componente del sistema social y la sitúa como "... el subsistema de integración de toda la sociedad... que incluye educación, religión, filosofía y arte"58/. Este subsistema se encarga de reproducir la cultura y compatibilizar los elementos de la sociedad; la religión y la filosofía, proporcionan los valores de la humanidad; el arte, integra diferentes aspectos del mundo, permitiendo la manifestación de la protesta, la cual indica un desequilibrio que debe ser atendido.

La cultura, como elemento de articulación social o como subsistema de integración sigue siendo aquella que nace del fondo viviente del sujeto que es, *sensu stricto*, espontaneidad y subjetividad, pero que se desprende de su creador y se objetiviza, cobrando valor intrínseco, prestigio, autoridad, a tal grado que quien la concibió, se inclina ante ella y se pone a su servicio. No obstante, señala Ortega y Gasset, "... la cultura [objetiva] sólo pervive mientras sigue recibiendo constante flujo vital de los sujetos, cuando esta transfusión se interrumpe y la cultura se aleja, no tarda en secarse y hieratizarse. Tiene, pues, la cultura una hora de

57/ Olivé y Ortega, INAH, una historia, p.7

58/ Deutsch, op. cit., p. 165

nacimiento -su hora lírica- y tiene una hora de anquilosamiento -su hora hierática-^{59/}.

El hombre vive de ordinario fragmentos de la formación cultural, debido al volumen y las particularidades de ésta, empero, no revela la existencia de una independencia psicológica; por ello, Heller, no acepta que un espíritu tenga una objetividad trascendente de lo social, y afirma que "... si los yos insularmente separados necesitan del enlace mediante un tal espíritu 'intercalado' en sus procesos mentales, la conexión social-estatal, sería, en verdad, el máximo enigma de la cultura"^{60/}. Así, la relación cultural del Estado con la sociedad es, en principio, un hecho natural en tanto que los hombres "fragmentos de cultura", conforman un todo social del cual, por acuerdo, surge el Estado. Este, como realidad producida por la comunidad humana, encuentra su unidad inserta, justamente, en el total de condiciones naturales y culturales de la vida social. Dentro de ellas, son el pueblo y la opinión pública las estrechamente vinculadas con la configuración de la cultura nacional de un país, la cual Deutsch denomina cultura política y la define como

" ... la colección de todas sus tradiciones y hábitos, particularmente los que se transmiten de padres a hijos y entre éstos. Incluye su acervo común de imágenes y percepciones del mundo en que vive. Por lo tanto incluye sus opiniones de lo práctico y lo posible y lo que no lo es; lo bello y lo feo; lo bueno y lo malo; lo correcto y lo incorrecto. La cultura funciona como un código de tráfico para la conducta; le dice a la gente como puede avanzar y como debe detenerse, cuando y como hacer desviaciones"^{61/}.

La cultura nacional interesa al Estado por sus implicaciones en el comportamiento político y por constituir la base del concepto de autoridad

^{59/} Ortega y Gasset, op. cit., p. 111

^{60/} Heller, op. cit., p. 58

^{61/} Deutsch, op. cit., p. 328

que prevalece en el sistema político. Como subsistema de integración social, es primordial para el subsistema típico de la obtención de las metas, es decir, para "... el gobierno o en términos más generales, el sector político. Por ello, el gobierno organiza a la sociedad en la búsqueda de las metas que ésta haya escogido"62/. Sin embargo, para alcanzarlas, el éxito de los medios gubernamentales conlleva necesariamente el mantenimiento de la unidad nacional y la legitimación de la opinión pública. Con este propósito, el Estado promueve el nacionalismo y mediatiza la opinión pública, generando un patrón de cultura nacional, destinado a garantizar su unidad.

1. El pueblo.

Hasta el siglo XIX, no existió teoría alguna sobre la peculiaridad cultural del pueblo; no fue necesaria mientras prevaleció el orden social estamental que aceptaba por nación a la clase dominante, justificada por su cultura y su propiedad. Sin embargo, ese pueblo políticamente amorfo, encuentra su peculiaridad en el curso de su historia y en el proceso de intercambio, asimilación y la singularización con respecto a la naturaleza y cultura circundantes. Se convierte en sujeto y objeto social y cultural en tanto que crea su cultura y es producto de la misma, desarrolla formas que lo cohesionan al interior y lo distinguen de otros grupos similarmente constituidos. La semejanza-diferencia del pueblo es una dualidad dialéctica, su interacción permite el surgimiento de su identidad y el reconocimiento de otras.

62/ Deutsch, op. cit., p. 165

En la base de la identidad cultural de un pueblo, se encuentran los intereses compartidos y la comunidad de conductas mediante la cual se materializan. Ambos aspectos configuran el marco de las relaciones sociales dinámicas, las cuales incorporan progresivamente nuevos elementos que, al estructurarse sobre los anteriores, originan el proceso de creación y recreación de la identidad. Este fenómeno no es sólo acumulativo, supone también la transformación de lo antiguo, su negación, ya que reactualiza los elementos anteriores e incorpora los nuevos. Inscrita en su constante proceso la identidad se transmite como herencia cultural, por generaciones, de tal suerte que una y otra operan paralelamente en dos dimensiones

"... la estructural o sincrónica y la procesal o histórica, ambas poseen un movimiento. En la primera se produce un reconocimiento al carácter actual de la cultura. En la segunda se produce la síntesis histórica, se reconoce la interacción necesaria de todos los factores que convergen en la historia del pueblo"63/.

Como estructura la identidad se "detiene en el tiempo", expone sus aspectos vigentes; desde su perspectiva histórica, aparece como el proceso de creación y recreación que es, como la "puesta al día" de los elementos culturales que corresponden tanto a manifestaciones que ya fueron superadas como a las actuales, desentrañando teleológicamente su transformación. Para la herencia cultural, estas dos dimensiones sugieren la gestación y transmisión de valores al tiempo que su reformulación en nuevas situaciones históricas, toda vez que cuando éstas se presentan, la calidad de los valores de identificación generados anteriormente, cambian.

La identidad cultural adquirida espontáneamente por el pueblo, conlleva, asimismo, al patriotismo que es un sentimiento natural de lealtad

63/ Vargas y Sanoja, Patrimonio cultural: ¿inventario o proceso histórico?, en Arqueología de Rescate, p. 45

y devoción a la patria "... considerada como una unidad geográfica, histórica y humana de los ciudadanos"^{64/}. Sin embargo, al surgir el Estado, cuya esencia política se basa en la imposición, el pensamiento demoliberal permite el afianzamiento del pueblo frente a él. Cuando el pueblo, a su vez, trata de adquirir capacidad de imposición para asegurar hábitos de obediencia a sus miembros, su conciencia de pertenecer al conjunto se transforma en una relación de voluntad política; de tal forma, dice Heller, que "... cuando un pueblo se esfuerza por mantener su manera propia mediante una voluntad política relativamente unitaria... podremos hablar de una nación"^{65/}. Deutsch, por su parte, afirma "... al pueblo, así politizado le llamamos con frecuencia nacionalidad"^{66/}.

La nacionalidad implica un pluralismo de voluntad política; por lo tanto, no es un elemento que garantice la unidad nacional expresada en la actuación del Estado; frente a ésta, siempre existe un grupo del pueblo que disiente en los fines o en los medios. En este sentido, la nacionalidad no constituye un factor de cohesión natural anterior a la del Estado; por lo contrario, según se observa, es la unidad del Estado la que crea y cultiva con sus medios de poder, la unidad aparentemente natural de la nacionalidad. Al respecto, Heller comenta que para la formación de la conciencia de pertenecer a una nación y para la de una voluntad política, es de particular importancia el hecho de haber vivido en común el mismo destino de un Estado ^{67/}.

La conexión cultural Estado-sociedad, que en un principio fue un hecho

^{64/} Enciclopedia Hispánica, Macropedia, T. 11., p. 210

^{65/} Heller, op. cit., p. 177

^{66/} Deutsch, op. cit., p. 120

^{67/} Véase a Heller, op. cit., p. 181 y 182

natural, se relativiza, dando pie al surgimiento del nacionalismo como medio artificial para promover la unidad nacional. Así, el sentimiento espontáneo de lealtad de los individuos a su patria que, normalmente, es más intenso con relación al grupo al que pertenecen, se transforma mediante un esfuerzo intencionado del Estado, que a través de la educación y la propaganda busca imponer una ideología hegemónica para vincular al todo nacional. El nacionalismo es

" ... una actitud mental, un patrón de atención y deseos, surge en respuesta a una condición de la sociedad y a una etapa particular de su desarrollo. Es una predisposición a prestar mucho mayor atención a los mensajes de nuestro propio pueblo... que a los provenientes o relativos a otros pueblos. Al mismo tiempo, es un deseo de lograr que nuestro propio pueblo adquiera todos los valores disponibles"68/.

La importancia del nacionalismo en el siglo XX, tiene una relación directa con la extensión de la educación pública. Los historiadores y los maestros son los vehículos de expansión de ese sentimiento para provocar la lealtad al todo nacional; los historiadores, proporcionan la versión adecuada del pasado que alienta la idea y la voluntad de participar en un destino común, encuentran las causas de la unidad nacional configurando los mitos que la fortalecen, los héroes y los símbolos patrios; por su parte, los maestros transmiten estos conocimientos con el fin de aculturar o socializar a los componentes jóvenes de la sociedad; ya que "... aunque el nacionalismo actual es un estado mental muy difundido, está en parcial conflicto con la naturaleza humana. Los niños no nacen con él, deben ser cuidadosamente enseñados"69/

De esta manera, en el reconocimiento de la identidad cultural de un

68/ Deutsch, op. cit., p. 127

69/ Ibid.

pueblo se observan dos procesos: 1) el de autogestión, establecido directamente sobre los elementos objetivos estructurales e históricos de la cultura, donde no existe conflicto entre la conciencia en sí (habitual) del individuo y su conciencia para sí (reflexiva); 2) el de inducción, que es deliberadamente dirigido por el Estado en la generación de nuevos elementos culturales para socializar políticamente a la nación y uniformar los criterios ideológicos de la nacionalidad, haciéndola participe de una cultura política que busca ser hegemónica orientando la conciencia para sí de un pueblo (aún en contradicción con la conciencia en sí), hacia el deber con relación al todo nacional.

2. La opinión pública.

En paralelo a los medios establecidos por el Estado para orientar la nacionalidad del pueblo y convertirla en un elemento más de su unidad, la sociedad civil genera el fenómeno de la opinión pública, una vez que toma autoconciencia política y la manifiesta. En virtud de que esta manifestación sólo puede darse cuando existe una comprensión en el mismo lenguaje sobre intereses comunes, la opinión pública aparece con la difusión del saber leer y escribir, el desarrollo de la imprenta y especialmente de la prensa. "La opinión pública ha venido a tomar sobre sí... la función, que en la Edad Media cumplía la disciplina eclesiástica, de velar por la moral social y especialmente por la política, tarea que nunca hubieran podido realizar los preceptos jurídicos por sí solos"70/.

En este sentido, la opinión pública legitima la autoridad política y el orden social que propone el Estado; a éste interesa que ella lo

70/ Heller, op. cit., 192

ratifique como el Estado de derecho que pretende ser. De ahí su importancia: con su aprobación asegura las reglas convencionales de la relación social, establecidas en la constitución, garantizando la unidad estatal; por lo contrario, su desaprobación busca siempre causar impresión, combatir y ganar, sometiendo al Estado a una situación de agitación y de lucha. A favor o en contra, la opinión pública es importante no por su verdad sino por su efectividad. La validez de sus principios deriva de la aceptación social que obtengan, aunque íntimamente no sean reconocidos como verdades.

La opinión pública que interesa al Estado debe diferenciarse de la cotidiana, fluctuante y en ocasiones tan irracional que se agota en la mera imitación y el contagio colectivo. Aquella que realmente contribuye a la unidad estatal es la que manifiesta la voluntad política, aunque sólo sea mediata; cobra mayor importancia según el grado de precisión, comprensión o firmeza que tengan sus juicios políticos. "Sólo la opinión pública firme posee... cierto carácter unitario y constante, frente a lo cual... la opinión pública de cada día, es considerada, en la mayoría de los casos acertadamente, veleidosa, crédula y contradictoria"71. Sin embargo, los límites entre ambos tipos de opinión son imprecisos y su relación es dialéctica. La opinión cotidiana se basa en los juicios firmes de la opinión política, generando, asimismo prejuicios que a medida que se racionalizan, transforman y renuevan paulatinamente las firmes convicciones de voluntad política.

El soporte de la opinión pública es el público heterogéneo y por tanto no presenta una organización que la comprenda de modo unitario; este hecho,

71/ Heller, op. cit., p. 191

sin embargo, no significa que carezca absolutamente de ella. Empero, el pensamiento demoliberal sostiene la ausencia de toda organización, a fin de justificar la intervención del Estado para mediatizarla cuando pueda afectar su unidad; así como posibilitar la actuación de determinados agentes que promueven hábitos y tendencias favorables a los intereses de la clase dominante. De esta manera

" El mantenimiento del orden social por medio de la aceptación o repudio de la opinión pública supone una relativa uniformidad de tales manifestaciones y ésta, a su vez, aparece condicionada, si no por una organización, al menos por su regulación por parte de un sector dirigente. Los conductores que regulan activamente la opinión pública constituyen siempre una minoría; sus opiniones son propagadas por un gran número de intermediarios, para ser luego aceptadas por la masa de quienes sólo intervienen pasivamente en la vida política"72/.

El proceso de regulación de la opinión pública es, incluso, propiciado por algunas de sus características intrínsecas. Para ella, el éxito legitima cualquier acto, sin importar los medios empleados para obtenerlo; debido a la heterogeneidad de sus niveles de comprensión, sus contenidos son generales, "algo así como slogans", dice Heller; además, sus juicios sobre cuestiones políticas, normalmente tienen una motivación sentimental. Tal estado de cosas permite su manejo relativamente fácil, a través de una política racional y calculada. Por esta razón, aún cuando en el Estado capitalista se le atribuye una importante capacidad política, en la realidad carece de ella y su fuerza efectiva es sobreestimada frente a los medios organizados del poder. No obstante, desde una perspectiva cultural, la opinión pública es importante en la medida que las formas que adopta para manifestarse revelan el temperamento de un pueblo y el nivel histórico que ha alcanzado.

72/ Heller, op. cit., p. 195

B. La política cultural.

1. El concepto.

Política y cultura se presentan como campos tradicionalmente opuestos, en el desarrollo del Estado moderno. Los políticos dan por supuesto que la sociedad tiene problemas más apremiantes que resolver y optan por dejar de lado, sobre todo en épocas de austeridad, la atención de la demanda cultural, caracterizada por su baja repercusión en los movimientos electorales; además, consideran a la cultura como un tema discutido sin rigor entre artistas y escritores, o bien, un fenómeno que encubre con argumentos formales, simples luchas de interés por la distribución de los fondos públicos y privados. Paralelamente, la mayoría de los intelectuales observa lo político como algo extraño e incluso amenazante; conciben los esfuerzos de planeación cultural como conspiraciones contra la espontaneidad creadora; y, en cuanto a los debates públicos sobre cultura, al considerarlos instrumentos destinados a agredir la libertad intelectual, prefieren no participar, ya que en estos eventos "Uno intenta hablar del problema de la libertad de expresión y le preguntan que cuánto gana, por qué escribe en tal periódico y no en el otro y si sabía quién financió el congreso en el que participó"^{73/}.

Por estas razones, el concepto de política cultural comienza a emplearse, a lo sumo, en la década de los ochenta y tal parece que todavía constituye un espacio de existencia dudosa. Hasta fechas muy recientes, el significado de la actual política cultural respondía al conjunto de

^{73/} Benedetti y Vargas Llosa, América latina, los intelectuales y el subdesarrollo político, Vuelta N° 92, p. 42

acciones unilaterales efectuadas por el Estado para legitimarse y fortalecer su poder político. La enseñanza de la historia en la escuela y la promoción de la identidad nacional mediante la exposición de los bienes culturales, son los elementos privilegiados para propiciar la unidad artificial de la nación y reproducir la ideología dominante. Sin embargo, desde esta perspectiva, la cultura adquiere una connotación objetual, se convierte en los objetos que expone, provocando la posición antagónica del patrimonio y la herencia cultural; el primero proporciona una visión formal de la segunda, conllevando el congelamiento del sujeto social activo y en consecuencia la hieratización cultural. Esta visión patrimonialista

"... fomenta, entonces, la comercialización de la cultura y 'anestesia' a la memoria histórica de los pueblos al impedir un reconocimiento real y objetivo por parte de esos pueblos, al estar mediada la percepción cultural -la identidad- por esas 'catedrales del arte' que son los museos objetuales, o al implicar a sus herederos y hacedores en el comercio y el tráfico ilícito"74/.

Al descartar, como bienes culturales, a los objetos y procesos que relevan la vida cotidiana del pueblo; la acción cultural del Estado excluye, en consecuencia, la reflexión de los protagonistas y el quehacer de una investigación empírica que proponga la manera de vincular las acciones públicas con las necesidades sociales en la materia. La documentación que se elabora en torno a ella, se limita a los informes que los gobiernos acostumbran realizar al término de su gestión, los cuales generalmente abordan el tema bajo criterios políticos y presupuestales que poco aportan a la investigación y mucho menos permiten la evaluación del impacto causado por la acción cultural.

74/ Vargas y Sanoja, op. cit., p. 43

La mentalidad en materia cultural, empieza a transformarse con la actuación de organismos internacionales, específicamente la *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (U.N.E.S.C.O.), que se da a la tarea de organizar diversas conferencias intergubernamentales para la discusión de las políticas culturales. La primera, realizada en 1970, generó la famosa Carta de Venecia, reconocida como el primer esfuerzo en la integración de una política cultural mundial que diera la referencia para la definición de las políticas nacionales; la última, celebrada en la Ciudad de México en 1982, permitió constatar los límites de una reunión de esa naturaleza. La fuerza y el rigor de los discursos, encontraban su base en el talento personal y la elocuencia de los ministros de cultura participantes y por lo general, las intervenciones reducían o trataban de disimular las contradicciones presentadas por una sociedad en particular.

La contribución de esta iniciativa consistió, sin embargo, en permitir el tratamiento de temas, hasta entonces exclusivos de revistas intelectuales de izquierda, como la transnacionalización de la cultura, el control imperialista de la información y la desigualdad en la apropiación del arte; así como en la promoción de acuerdos internacionales para la defensa del patrimonio cultural, el acceso de las masas populares a la cultura y la formulación de legislaciones para proteger los derechos de autor. Todo esto incidió en la formación de

"... un cierto sentido común internacional acerca de que el crecimiento económico de los países no puede evaluarse sólo por índices económicos, y que el desarrollo cultural, concebido como un avance en conjunto de toda la sociedad, necesita una política pública y no puede ser dejado como tarea marginal de élites refinadas o librado a la iniciativa empresarial de grandes consorcios comunicacionales"^{75/}.

La tarea encaminada a propiciar la integración de una política cultural a nivel nacional, comienza a cristalizar sus resultados hasta la década de los ochenta, cuando la U.N.E.S.C.O. replantea su estrategia, convocando periódicamente reuniones de especialistas y promoviendo la realización de debates intelectuales y estudios académicos que, más allá del ámbito burocrático y especializado, reúnen a políticos, especialistas, científicos sociales y artistas para examinar interdisciplinariamente las bases de la acción cultural. ~~Empero~~, la tendencia moderna que concentró el ejercicio de la acción cultural en manos del Estado, restringe el antecedente del tema a lo que los gobiernos hacen en esta materia, influenciando en muchos casos el diseño de la política cultural, la cual se estructura todavía desde la perspectiva estatal que tiene por límite la sociedad nacional.

El análisis y la documentación para el diseño de una política cultural, no obstante las tendencias negativas que la afectan, logran un importante avance al adoptar, por una parte y principalmente en los países capitalistas, un trabajo sistemático de investigación que la evalúa en relación con sus resultados, incluyendo la refuncionalización que experimenta al llegar a sus destinatarios; y, por la otra, cuando las acciones en la materia dejan de ser informes *post facto* de los gobernantes y se incluyen en los planes nacionales, buscando *a priori* la coherencia en las acciones emprendidas de manera directa o coordinada para el desarrollo de la cultura nacional.

Con base en un tipo ideal, la política cultural contemporánea busca integrar y coordinar con la misma importancia cualitativa, los siguientes elementos: 1) la acción que el Estado desarrolla mediante las escuelas

públicas, los organismos culturales y los medios públicos de comunicación masiva; 2) la actividad cultural que la clase dominante despliega, a través de quienes controlan la industria de los medios de comunicación y las fundaciones del sector privado; y, 3) la creación cultural que cotidianamente se da entre las clases populares de la sociedad, aquella que logra trascender de su creador y se manifiesta en grupos y movimientos organizados expresamente para practicarla. De tal suerte que la ideología hegemónica de un pueblo refleje su auténtica formación cultural y sea objeto de transformaciones impulsadas por la creación lírica de su población. Para ello, es que

" No basta entonces una política cultural concebida como administración rutinaria del patrimonio histórico, o como ordenamiento burocrático del aparato estatal dedicado al arte y a la educación...[una política cultural es] el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener el consenso para un tipo de orden o transformación social"76/.

2. La política cultural para el bienestar.

La reconstrucción de los paradigmas de la acción cultural efectuada por el Estado antes de la adopción del concepto de política cultural, se dificulta en virtud de la poca información existente y de la pobreza de su contenido. En la opinión de García Canclini, la ausencia de documentación sobre uno de los aspectos claves para definir la política cultural contemporánea, pone de manifiesto el poco interés que hubo en la incorporación de los sectores populares a la acción cultural 77/. Empero, la falta de integralidad en la reformulación del modelo, no impide identificar

76/ García Canclini, op. cit., p. 26

77/ Ibid., p. 55

ciertas características predominantes que, junto con el fenómeno de reorganización que experimentó la cultura bajo el desarrollo tecnológico industrial y el que presenta posteriormente, con la crisis económica declarada en 1982, señalan la correspondencia de la acción cultural del Estado con su modalidad político-económica imperante. Asimismo, se observa que ningún paradigma prevaleció de manera absoluta y que aún en la actualidad persisten formas que fueron preponderantes en modelos anteriores.

En la etapa del Estado liberal clásico, debido a la ausencia de un mercado artístico que organice la relación de los creadores con el público, se desarrolla el mecenazgo liberal, caracterizado por la falta de indicaciones precisas sobre el contenido y el estilo del arte y por su postura de "... apoyar a los creadores sin más motivos que...[la] generosidad y sin otro fin que el de impulsar el desarrollo espiritual"78/. La cultura no es requerida como fenómeno colectivo, ya que las luchas por mantener y expandir el territorio del Estado-nación, la enseñanza de la historia a las clases privilegiadas y la religión constituyen los factores de cohesión nacional. Esta forma de promover la cultura se observa aún en Estados Unidos y otros países capitalistas en donde el Estado no es el principal impulsor de la producción cultural. En los países periféricos, la debilidad del mercado, permite la convivencia de otro tipo de acción cultural con ciertas fundaciones que, promovidas por una persona o familia, sostienen algunas actividades costosas 79/.

Con la paulatina transformación del Estado hacia el bienestar social,

78/ García Canclini, op. cit., p. 28

79/ En México, es el caso de la Fundación Cultural Televisa que, asociada a 47 empresas de T.V., radio, publicaciones y discos del consorcio del mismo nombre, financia a diferentes instituciones y eventos culturales.

surgen acciones culturales que ponen de relieve la fuerza integradora de la cultura nacional para movilizar a las masas hacia el objetivo de una élite, este es el caso del tradicionalismo patrimonialista, adoptado particularmente por los países capitalistas y dirigido por movimientos nacionalistas de derecha, los cuales basados en las manifestaciones culturales del pasado fincan la dinámica histórica del concepto "nación" en la tradición y en la raza. Este modelo cultural contribuyó al pronunciamiento de las tendencias nacionalistas que legitimaron, al interior de los países, su participación en las dos grandes guerras mundiales del siglo XX. Además, tiende a hieratizar la cultura de tal forma que, sólo ante crisis tan violentas como la actual, los pueblos logran reaccionar y cuestionarse

" ... coyunturas como la presente son la prueba experimental de las culturas. Ya que no la propia discreción, los hechos brutalmente han impuesto a los europeos de pronto la obligación de ser leales consigo mismos, de decidir si creían de manera auténtica en lo que creían. Y han descubierto que no. A este descubrimiento han llamado 'fracaso de la cultura'. Claro es que no hay tal: lo que había fracasado mucho antes era la lealtad de los europeos consigo mismos; lo que había fracasado era su vitalidad"80/.

Paralelamente, en los países periféricos se genera el estatismo populista donde, como consecuencia de una independencia o revolución, la identidad nacional está contenida en el Estado, éste "... aparece como el lugar en que se condensaron los valores nacionales, el orden que reúne las partes de la sociedad y que regula sus conflictos"81/; es el gran mecenas de la cultura y promueve las actividades capaces de cohesionar al pueblo y algunos sectores de las clases medias contra la oligarquía. Esta tendencia, sin embargo, en virtud de la estructura intrínseca de dominación del Estado

80/ Ortega y Gasset, op. cit., p. 111

81/ García Canclini, op. cit., p. 35

capitalista, después de recibir un impulso se diluye, manipulada o reprimida por el mismo Estado. Por lo demás, la falta de autenticidad en la apropiación del espíritu, las raíces y los hechos cotidianos del pueblo, propicia la construcción de una cultura nacional superpuesta, basada en estereotipos anquilosados que no corresponden a la cultura popular vigente, la cual, aunque recibe influencias de estos modelos, continúa por su cuenta su desarrollo natural y espontáneo.

La acción cultural adoptada por el Estado de bienestar, tanto en países capitalistas como periféricos es la democratización cultural que considera a la cultura como un derecho del hombre, su "... hipótesis básica es que una mejor difusión corregirá las desigualdades en el acceso a los bienes simbólicos"^{52/}; y, su instrumento es un programa de distribución y popularización del arte, el conocimiento científico y las demás formas de alta cultura. Sin embargo, esta difusión cultural incide en los efectos de la desigualdad social, pero no cambia las formas de producción y consumo de los bienes culturales, debido a que las diferencias en la apropiación de la cultura tienen su origen en las desigualdades socioeconómicas y en la diversa formación de hábitos y gustos en las clases de la sociedad civil. Por otra parte, la intervención de los medios de comunicación, si bien amplía la difusión cultural, también la mercantiliza y la compendia en *slogans*, de fácil comprensión para las masas.

El crecimiento del nivel cultural estimula la conciencia política de las grandes masas pero, de acuerdo a su comportamiento, esta expansión debe ser controlada por el propio Estado y la clase dominante, lo que determina

^{52/} García Canclini, op. cit., p. 46

el surgimiento de tendencias negativas tales como el uso instrumental de la escuela y la cultura para operaciones políticas; así como de los medios de comunicación masiva para difundir una concepción pragmática de la cultura. Se privilegian estos sitios por ser los más concurridos y escuchados por las masas. En la escuela se enseña la historia usándola como instrumento para modelar la conciencia colectiva y la lealtad a la nación, pero no se considera la intervención transformadora del pueblo para redefinir el proyecto nacional; no se fomenta la experimentación artística ni la crítica intelectual.

A través de los medios de comunicación masiva, la élite responde a las masas (que demandan los estándares de bienestar que observan en la clase dominante, aunque en el perfil económico más próximo a los problemas elementales), con una cultura de masas que revela modelos adaptados según la concepción que la élite tiene del pueblo y la cultura. El ciclo de difusión de los modelos se intensifica pero también se contamina, la tendenciosa pragmatización de la cultura termina por hacerla trivial. El desarrollo positivo del pueblo se estanca en estereotipos de vida vulgares, los valores se pervierten provocando actitudes y conductas como la carrera al éxito, la especulación, la violencia, el hedonismo, el suicidio, etc.

De esta forma, el Estado de bienestar material muestra su incapacidad para cristalizarse como Estado de bienestar intelectual y moral. Por ello, en fechas recientes, reconoce que tiene "... la necesidad de una fuerte guía cultural, capaz de volver a dar actualidad en escala masiva a grandes ideales de civismo, solidaridad, de instrucción desinteresada al servicio de la ciencia"^{83/}, e incorpora, dentro de sus planes de desarrollo, una

^{83/} Cerroni, op. cit., p. 133

política cultural que, aún con limitaciones, se orienta a controlar los fenómenos generados en el proceso de crecimiento económico y político. Sin embargo, la crisis cultural y los esfuerzos por superarla se manifiestan en un contexto político-económico también crítico que busca equilibrarse aplicando el modelo neoliberal. La actual situación económica mundial genera, en el espacio cultural, un fenómeno de privatización neoconservadora, cuyo primordial objetivo es

" ... fundar nuevas relaciones ideológicas entre las clases y un nuevo consenso que ocupe el espacio semivacío que ha provocado la crisis de los proyectos oligárquicos -que dieron origen a la cultura de élite-, de los proyectos populistas -que impulsaron la reivindicación política de las culturas y movimientos populares- y de los proyectos socialistas de los años sesenta y setenta - que intentaron fundar una nueva cultura política en las luchas revolucionarias-"84/.

Para lograr estos propósitos las principales tendencias son: 1) transferir a las empresas privadas la iniciativa cultural; 2) disminuir la del Estado; y, 3) controlar la de los sectores populares. A causa de la reducción de los fondos públicos para la educación, la investigación y la difusión de los bienes culturales, la iniciativa privada empieza a ocupar los espacios insuficientemente atendidos por el Estado, creando más escuelas privadas, expandiendo su influencia a través de la televisión, y montando nuevos museos y exposiciones de alta cultura. En estas acciones se acentúa la mercantilización cultural y la adaptación de los contenidos a la visión pintoresca y *hollywoodense* de los entretenimientos masivos.

Así, la iniciativa privada busca competir con el Estado y sustituirlo en la organización de las relaciones culturales y políticas entre las

84/ García Canclini, op. cit., p. 40

clases, proyectándose como benefactora y legitimadora de la producción artística, la defensora de la libertad de la creación cultural frente a cualquier monopolio estatal de la información y la comunicación, y como el enlace entre la cultura nacional y la transnacional que presenta como modelo. Por otra parte, los políticos del Estado y su recién adquirida élite intelectual para la construcción de la política cultural, aceptan que, paradójicamente, "En el momento en que mejor comprendemos el papel que la cultura puede cumplir en la democratización de la sociedad estamos en las peores condiciones para desarrollarla, redistribuirla, fomentar la expresión y el avance de los sectores populares"^{85/}.

La incomprención histórica del papel de la cultura deriva en gran parte, de la elección cultural del Estado moderno, la cual fue asumida por la élite intelectual que, fundamentada en el espíritu cristiano-occidental, orientó filosóficamente a las reacciones radicales contra *l'ancien régime*. La raíz, entonces, debe buscarse hacia el siglo V cuando, apenas superada la invasión germánica empieza a difundirse, en lo que había sido el Imperio Romano de Occidente, el descubrimiento socrático de la razón mismo que, revelado en los diálogos de Platón, se acepta como un nuevo universo más perfecto y superior al existente. Después, entre el Renacimiento y 1700, se elaboran los grandes sistemas racionalistas; y, no obstante que en ellos se distinguen ya los límites de la razón pura, para la vanguardia intelectual de 1789 aún constituyen su mejor fundamento.

Desde la perspectiva que sustituye lo espontáneo con lo racional, *doxa* con *epistème*, se concibe la cultura en el Estado moderno y se

^{85/} García Canclini, op. cit., p. 26

representa paradigmáticamente con la exaltación, en lo teórico, del pensamiento individual subjetivo y la Revolución Francesa y los derechos del hombre y del ciudadano, en lo político; al ser el pensamiento un producto personal e intransferible, su libertad constituye un derecho. En este contexto, intentando la sustitución de la espontaneidad con la cultura, emprende el Estado sus primeras acciones para consolidar una cultura nacional. La espontaneidad, sin embargo, como característica immanente, intrínseca del individuo no puede ser anulada, es, a lo sumo, frenada o cubierta con la racionalidad; de ahí la primera debilidad de la cultura nacional que promueve el Estado: nace de la ruptura razón-realidad. Su otra debilidad es, sin duda, lo artificial de su fin último: la unidad de la nación.

La estructura de dominio impulsa y consolida un núcleo de alta cultura racional, conservador, que experimenta breves lapsos innovadores e incorpora los resultados a su estática, en un proceso de agregación sumatoria. El gran capital y el Estado son mecenas y promotores de intelectuales y artistas comprometidos en sí y para sí con el arte y la cultura. Paralelamente, el pueblo crea y recrea cotidianamente el núcleo de las identidades culturales que lo integran. Las contradicciones de este fenómeno en el Estado liberal clásico, apenas son perceptibles en el período inicial; sin embargo, con la extensión del saber leer y escribir, la efectividad relativa de la opinión pública y el surgimiento de organizaciones sociales combativas, se hacen evidentes el apareamiento de la nacionalidad y la necesidad de incentivar el sentimiento de amor a la nación, cuya unidad natural es un mito.

Las propuestas utópicas que legitiman el pensamiento colectivo y se

expresan en categorías como ideología, conciencia de clase, estereotipos sociales, etc., empiezan a destacar el carácter genérico de la difusión cultural, se excluye sin embargo, el estudio de las formas de apropiación. El Estado fortalece la promoción del nacionalismo y conforma una superestructura objetual, romántica y folcklorista que asigna a la identidad cultural del pueblo los contenidos que le convienen. Los resultados logrados en la movilización de las masas, contribuyen a ratificar las acciones de tipo tradicionalista y populista, las cuales predominan hasta la década de los cincuenta cuando, desprestigiados los movimientos nacionalistas por su negativa influencia para la paz mundial, el Estado de bienestar soslaya las utopías que legitiman el pensamiento colectivo y reorienta sus acciones hacia la democratización cultural.

El mecenazgo cultural y las tres tendencias estatales que lo reemplazan, están basadas en la elección cultural impuesta al Estado y dan pauta a la ingente desvinculación de la identidad cultural del pueblo que es, a la postre, el sujeto unificador de la nación. Como consecuencia de la superposición de una cultura elitista, en la actualidad, la mayoría de países del mundo occidental, centrales y periféricos, adolecen de varios elementos que son un común denominador en sus culturas nacionales, las cuales se han convertido en un bien en sí mismas, de tal forma que:

- 1) Privilegian objetos (vasijas, iglesias, ornamentos, etc.) cuyo valor e importancia es definida por el Estado y la clase dominante.
- 2) Exponen bienes y procesos culturales fuera de contexto, descartando en esta categoría a los objetos y procesos que surgen en la vida cotidiana del pueblo.
- 3) Fomentan la investigación, el rescate y, sin pretenderlo, el saqueo de los bienes culturales destinados a insertarse en la sociedad cumpliendo

una función ideológica o económica, como objetos de arte o francas mercancías en los mercados tradicionales.

- 4) Orientan el rescate patrimonial hacia la elaboración de inventarios de bienes culturales, ignorando el rescate de la auténtica herencia cultural.

Esta problemática propicia el debilitamiento de la identidad nacional, en tanto que, las identidades espontáneas, vivas, del pueblo siguen su curso incorporando en su proceso de creación y recreación los valores insustanciales que han originado la decadencia de las sociedades avanzadas. Nuevamente, como antes fue con la extensión de la educación, ahora con la expansión y sofisticación acelerada de la tecnología y de los *mass media*, se constata ya no sólo la permanencia del parcelamiento nacional sino también la tremenda deformación de los valores éticos y morales de la identidad cultural del pueblo, los cuales resultan cada vez más afectados bajo el impacto del mercado y la publicidad.

La aportación positiva de los medios de comunicación a la cultura nacional es aparente, conforme aumenta el nivel de información en el pueblo, disminuye en la misma proporción el nivel de conocimiento reflexivo y crítico de esa información. Los *mass media* informan pero no explican, por ello el pueblo receptor acepta los mensajes con indiferencia y permanece "anestesiado", en un suicidio constante de su conciencia para sí. Los intelectuales que podrían participar en programas para formar opinión, aún se muestran renuentes a abandonar su código de signos inalcanzables para el pueblo, bajo el supuesto que opone la cantidad a la calidad. Esta ausencia deja vacío un espacio que pronto es ocupado por comunicadores mediocres que aceptan y reproducen las tendencias mercantilistas de la cultura que preconiza la iniciativa privada.

La concepción empresarial de la cultura empieza a alcanzar un lugar hegemónico porque sabe insertarse en la industrialización del mercado simbólico. La iniciativa privada, además de tener el poder económico, aprovecha hábilmente la producción, circulación y consumo de nuevas tecnologías. Se observa una vertiginosa reducción en la compra de publicaciones y la asistencia al cine o a espectáculos en vivo; en relación, aumenta la compra de videograbadoras que llevan la "cultura a casa" y se expanden ostentosa y formidablemente los videoclubes. En paralelo, se reestructuran las redes informáticas en grandes consorcios supranacionales que revelan instrucciones y modelos orientados a fortalecer los comportamientos sociales que coadyuvan al interés de la clase dominante mundial.

La alternativa (que no la panacea), surge con el descubrimiento más o menos reciente de la función socio-política de la cultura y con los avances logrados en el establecimiento de políticas culturales que superan la concepción mecenaz y la reducción de la cultura de élite, reconociendo el proceso recreativo de las identidades del pueblo y con ello, aceptando que la cultura vital es el territorio donde los grupos se proyectan al futuro. Aunado a su contribución para proteger y estimular los procesos de identidad, la política cultural está desplazando paulatinamente sus acciones de producción de programas alternativos de televisión y radio, para intervenir directamente en las ramificadas formas de control sociocultural que despliega la revolución tecnológica y su eficiente explotación privada.

En el contexto mundial que con el colapso del experimento socialista sufre crisis de ideologías, ante la inminente globalización económica, la

retrocesión del Estado de bienestar, la penetración de los *mass media* y la ausencia (por agotamiento o táctica) de las ofertas que legitimaban el pensamiento colectivo, la compleja sociedad actual se enfrenta a lo que Carlos Fuentes llama "ese pasado que no muere sino que regresa". Por ello, el planteamiento y la consolidación de las tendencias favorables que promueve una política cultural, dependerá sin duda, en el país de que se trate, de la intervención de políticos e intelectuales progresistas que comprendan que las posibilidades reales de la democratización de la sociedad residen en impulsar y construir relaciones descentralizadas entre los productores de información y cultura (a fin de escapar de las redes centrales que buscan programar unidireccionalmente a las periféricas); así, como en la conformación de una cultura nacional que integre al conjunto de identidades que, basadas en su herencia cultural, se transforman cotidianamente con la creación lírica del pueblo.

CAPITULO III
EL ESTADO MEXICANO Y LA CULTURA NACIONAL.

A. El Estado posrevolucionario.

La unificación nacional en el período 1876-1910, se logra gracias a la figura de Porfirio Díaz y al quehacer de los científicos como teóricos de la sociedad y de la historia. La dictadura, disfrazada de régimen presidencial, promueve el liberalismo económico y cultural característico del Estado liberal clásico, modalidad predominante de la época; la extraña combinación del *laissez faire* puramente económico y la forma dictatorial se debe, por una parte, a que el país, por su falta de desarrollo, carece de otro elemento de unificación que no sea el político; y, por la otra, a la alianza del liberalismo con el positivismo, cuya convivencia es posible en virtud de la inclinación de esta última doctrina a creer en "... una casta de intelectuales, poseedores del saber sociológico de la época, que habría de decidir la política más 'sabia' ajustada a las exigencias de la ciencia, intelectuales que en México llevaron el significativo nombre de los 'científicos'"^{86/}.

Inicialmente, la dictadura proyecta una imagen paternalista y benévola que la legitima para cuidar que la sociedad no transgreda los causes señalados por la ciencia y la razón; pero en las postrimerías del régimen, los científicos dirimen los problemas sociales sin atenderse al deseo de las

^{86/} Cardiel, op. cit., p. 15

mayorías, las desigualdades sociales y económicas que prevalecen se consideran necesarias y justas: la pobreza es sinónimo de holgazanería y la riqueza de laboriosidad. El positivismo, como señala Antonio Caso "...formó una generación de hombres ávidos de bienestar material, celosos de su prosperidad económica...[esto], es una de las condiciones directas de la tremenda crisis que vive la República"^{87/}. Asimismo, en el ámbito político, se niega la participación directa de las clases sociales en la integración de los poderes públicos; la Constitución de 1857, que de por sí poco había fundamentado al régimen de Díaz, ahora recibe un nulo respeto del Presidente, quien frecuentemente hace uso de sus facultades extraordinarias y exacerba el desprecio ya tradicional a los poderes legislativo y judicial. La constante represión vía el ejército, que se expresa en la frase "mátalos en caliente", comienza a ser el síntoma principal de la decadencia del régimen.

Los eventos revolucionarios iniciados en 1910, transforman el modo de ver las cosas que era característico de los mexicanos. El movimiento democrático de Madero genera, en la mente de las masas populares, la idea de poder cambiar las cosas y se manifiesta en el rechazo a la dictadura y el deseo vehemente de la democracia. Al respecto, "La crónica histórica de la época nos prueba la enorme participación ciudadana en el movimiento maderista; puede decirse, sin temor a equivocarse, que con este movimiento nace la política de masas del México moderno"^{88/}. Así, en ausencia del juego político que caracteriza el origen de la política de masas en Europa y Estados Unidos, México accede a ella de manera empírica y directa. Sin embargo, la corta duración de Madero en el poder impide la fundación de una

^{87/} Caso, citado por Córdova, La revolución y el estado mexicano, p. 130

^{88/} Córdova, op. cit., p. 321

corriente ideológica permanente.

La subsecuente insurrección de las masas pone de relieve los problemas sociales aún sin resolver: La cuestión agraria, los derechos de los trabajadores, la dependencia del país respecto del imperialismo y desde luego, en el mismo orden de importancia, la constitución de un Estado cuyo gobierno sea capaz de resolverlos. Surge, entonces, una nueva ideología encargada de desarrollar y conducir la cultura política del pueblo. En el proceso por conformarla, como ocurre con todos los fenómenos sociales, existen avances y retrocesos, innovaciones y cancelaciones, continuidad y ruptura; empero, el propósito final siempre tiende a la institucionalización de la política y la ideología así como a convertir al país en una sociedad nacional.

Al margen de su definición como revolución burguesa y, por ende, de su manejo de las reformas como instrumento para destruir las instituciones del Porfiriato; sobre la ideología y en particular la filosofía de la Revolución Mexicana existe una concepción dominante expresada por Lombardo Toledano y Víctor Alba la cual, con tendencias maniqueístas, asegura que si la ideología y la filosofía de la dictadura eran positivistas, la idea que se opone a ellas y que finalmente triunfa es antipositivista y constituye el antecedente del movimiento revolucionario. Lombardo y Alba atribuyen a los intelectuales del Ateneo de la Juventud, cuyas críticas antipositivistas se dan en paralelo al movimiento de Madero, la transformación ideológica que precedió a la Revolución y la hizo posible 89/. En contraposición a esta corriente se manifiesta Don Alfonso Reyes, al afirmar que

89/ Véase a Córdova, *op. cit.*, p. 124 ss.

" La revolución mexicana brotó de un impulso mucho más que de una idea. No fué planeada... su gran empeño inmediato, derrocar a Porfirio Díaz, sólo fué su breve prefacio... después, sus luchas de caudillos la enturbian, y la humadera de las disidencias personales tiene que disiparse un poco para que su trayectoria pueda reanudarse. Nació casi ciega y, como los niños, después fué despegando los párpados. La inteligencia la acompaña, no la produce; a veces tan sólo la padece, mientras llega el día que la ilumine"90/.

De igual manera, Silva Herzog declara "La Revolución Mexicana, fuera de ciertas ideas políticas... no tuvo una idea previa, no tuvo un programa en lo económico ni en lo social; la ideología de la Revolución se fue formando poco a poco, lentamente, en el calor de los combates, en el fuego de la contienda civil y el desencadenamiento de las pasiones populares"91/. Octavio Paz, reconoce que "La crítica del positivismo fue decisiva en la historia intelectual mexicana y uno de los antecedentes imprescindibles de la Revolución"; sin embargo, renglones más abajo se contradice al afirmar "Desnuda de doctrinas previas, ajenas o propias, la Revolución será una explosión de la realidad y una búsqueda a tientas de la doctrina universal que la justifique y la inserte en la historia de América y en el mundo" 92/ . Sobre el papel que representó el Ateneo de la Juventud, Leopoldo Zea acepta que efectivamente, no dota a la Revolución de una filosofía pero sí realiza una revolución ideológica en la medida que sus ideas

" ... destruyeron las bases ideológicas en que se había apoyado la burguesía mexicana en su etapa porfirista. Su misión fue combativa; autodidactas, por distintos caminos encontraron las ideas que necesitaban para romper un cerco cultural que era expresión de un cerco social... no ofrecieron... ningún nuevo sistema, simplemente abrieron las puertas de la cultura mexicana para que por ella penetrasen todas las inquietudes"93/ .

90/ Reyes, Obras completas, T. XII, p. 185-186

91/ Silva Herzog, citado por Córdova, op. cit., p. 128

92/ Paz, El laberinto de la Soledad, p. 153

93/ Zea, El positivismo en México, p. 441

Indudablemente, la crítica del positivismo es determinante para el desarrollo de la cultura en México, ya que contraponen el cambio a lo estático, la revolución a la reacción; pero si bien los ateneístas destruyen la filosofía prerrevolucionaria, no construyen otra que la sustituya. Por ello, considerar, de acuerdo con Lombardo y Alba, que su actividad es el fenómeno exclusivo que genera la transformación ideológica, es aceptar un enfoque simplista de la realidad, que en sí mismo niega la funcionalidad histórico-social de la cultura política. Bastaría con analizar de manera breve las aportaciones de los anarco-sindicalistas y en forma especial el trabajo, tanto en lo teórico como en lo práctico, de los hermanos Flores Magón, para comprender la importancia de dicha funcionalidad.

Por otra parte, concordar con Reyes y Silva Herzog en el sentido de que la Revolución Mexicana careció inicialmente de una ideología y que ésta se conforma en el proceso revolucionario, más guiada por los hechos que por las ideas; o bien, coincidir con Paz, en cuanto a que la realidad revolucionaria, después de serlo, busca una doctrina universal que la justifique; sería negar la obra intelectual de los revolucionarios mexicanos, la cual adquiere su carácter de ideología dominante al consumarse el triunfo militar y político del Constitucionalismo sobre los ejércitos campesinos de Villa y Zapata y al promulgarse la Constitución de 1917. Así, siguiendo a Arnaldo Córdova "... la Revolución no creó una filosofía pero se apropió de una y esto lo hizo a través de los sectores que se adhirieron al movimiento revolucionario"^{94/}. Los miembros del Congreso Constituyente, entre los que destacan Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, Roque Estrada, Machorro, Narváez, Jara y Mújica, construyeron

^{94/} Córdova, op. cit., p. 133

eclécticamente una filosofía propia, En este sentido, Zea establece una útil distinción

" En el caso de México... no existe lo que podríamos llamar una filosofía original, si entendemos por filosofía original la creación de determinados sistemas tal y como los ha creado Europa; pero sí existe una filosofía propia en cuanto a que se ha planteado problemas que le son propios y dado soluciones propias para tales problemas"^{95/}.

La caída de Madero provoca en los jefes revolucionarios una reacción en contra del liberalismo y los métodos democráticos; sin embargo, su estrecho contacto con las masas populares les permite medir el papel decisivo que éstas tienen en la lucha por el poder. Por ello, aún oponiéndose a Carranza, pugnan porque el programa de reformas quede inscrito en la Constitución. Este programa propone la instauración de un nuevo orden jurídico que norme las relaciones de trabajo y propiedad en el campo y la ciudad, garantizando los derechos fundamentales de los trabajadores: salario mínimo igual para el trabajo igual; horario máximo de jornada; y, los derechos de huelga, educación y salud pública, entre otros.

Descartados, el liberalismo como filosofía de la Revolución y la democracia como sistema para la reorganización social; los constituyentes, en su mayoría de extracción positivista, retoman de la dictadura la concepción del desarrollo material a través del crecimiento puramente económico y la idea de configurar un Estado de gobierno fuerte. Asimismo, emplean el método positivista para formular las garantías sociales, cuya inclusión en la Carta Magna significa un proceso de resonancia mundial. Así, por ejemplo, para fundamentar el Artículo 27, Molina Enríquez lleva a cabo, mediante principios positivistas, la más efectiva crítica de las

^{95/} Zea, citado por Talavera, Liberalismo y educación, I.I., p. 24

relaciones de propiedad imperantes en el campo mexicano y plantea una urgente nivelación de las mismas; justificando al Estado que, a nombre de la Nación, obtiene el dominio de la tierra.

Diferente es el caso del Artículo 3º, cuya fundamentación es el resultado de un duro debate por el laicismo de la educación y el triunfo del liberalismo quedó reflejado en su texto original. Sus principios son: 1) enseñanza libre y gratuita; 2) enseñanza laica en las instituciones oficiales; 3) imposibilidad del clero para establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria; y, 4) sujeción de las escuelas primarias particulares a la supervisión oficial. De esta forma, se pretende asegurar el acceso de todos los mexicanos a la instrucción general y dejar a la educación primaria libre de toda influencia extraña a los intereses nacionales. Para ello, se otorga al Estado la facultad de impartir educación, permitiendo la enseñanza privada cuando ésta se apegue fielmente a las disposiciones constitucionales, siempre bajo la dirección y vigilancia de los órganos gubernamentales competentes. Esta medida, tiende a evitar la diversidad de criterios en los planes de estudios y en la aplicación de distintos métodos pedagógicos.

El liberalismo que inspira la promulgación de las Leyes de Reforma, mediante las cuales se elimina la intervención del clero en los asuntos civiles y se destruye su poder económico nacionalizando sus bienes, también es retomado por los constituyentes de 1917, no sólo en los Artículos 3º, 5º y 27, sino en particular en el texto del 130 que, aunque se refiere a todo tipo de religión o secta, dada la filiación de la mayoría creyente del país, está destinado a incidir en el seno de la Iglesia Católica Mexicana. En él, se iguala la actividad del sacerdote con cualquier otra actividad

profesional, aboliendo así la dignidad y el prestigio en que se basa la preeminencia de su actuación. De esta manera, no obstante la declinación expresa hecha por los revolucionarios, el liberalismo mexicano se impone, dejando una enseñanza de madurez política y conciencia histórica frente al espinoso asunto religioso de no muy grato precedente en la historia de México, lo cual se pone de manifiesto en la interpretación de Don Jesús Reyes Heróles:

" La lección de estrategia es de incalculable valor, tanto por lo que se obtiene, como por lo que se impide. En parte, la flexibilidad, la paciencia y la audaz decisión, cuando ésta es requerida, provienen de que, teniendo firmeza de convicciones, ideario político, por racionalismo hay la conciencia de que no se aspira a un absoluto. El liberalismo mexicano, siendo beligerante por las mismas circunstancias del País durante muchos años, no llegó a la neutralidad política ni al agnosticismo doctrinal. Fue, y en esto se distingue de de otros países, un liberalismo triunfante"96/.

Con su política nacional de carácter laico, la Constitución de 1917 marca, sin lugar a dudas, una transformación trascendental del Estado Mexicano; mientras que las garantías individuales demarcan los límites de la acción estatal, la existencia de los derechos sociales señala el fin del Estado liberal clásico del Porfiriato y la presencia de uno que participa en la dinámica social. El texto constitucional revela, la existencia de una ideología revolucionaria cuyo mérito radica, más allá de su aceptación o detracción, en haber hecho compatible un programa de reformas sociales con la concepción del desarrollo capitalista, definiendo, para su realización, un Estado federal basado en el presidencialismo.

En este sentido, se establece un sistema de doble separación de poderes: la funcional, que propicia la actuación de las ramas ejecutiva,

96/ Reyes Heróles, citado por Talavera, op. cit., p. 12

legislativa y judicial; y, la territorial que organiza los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En cualquiera de estas tres instancias, el principal soporte para el cumplimiento de las responsabilidades ejecutivas es la administración pública, como entidad encargada de desarrollar las acciones con las que el Estado se manifiesta en el seno de la sociedad. De acuerdo con las bases del Pacto Federal, los lineamientos de la administración pública en este nivel, son establecidas en los Artículos 90, 91, 92 y 93 de la Constitución. En el primero de ellos, se designa al Poder Legislativo como responsable de organizar y distribuir las competencias de las Secretarías de Estado que integran el aparato administrativo del Ejecutivo Federal, y en los siguientes se definen las formas a través de las cuales, la administración pública deberá informar al Poder Legislativo sobre su actuación.

De esta manera, queda conformado el Estado Mexicano que surge de la Revolución de 1910, el cual trascendiendo la modalidad liberal clásica del Porfiriato, adquiere el compromiso de participar en la vida social y arbitrar los conflictos que en ella se produzcan con el propósito de garantizar una serie de derechos en favor de la sociedad y los distintos grupos y clases sociales que la integran. Como principal soporte y promotor de esta ideología dominante expresada en la Constitución, el Estado (y, a partir de él, la élite gobernante), permite que ésta penetre en la cultura política del pueblo para transformar a las masas que surgieron empírica y directamente con el Maderismo, organizándolas en torno a los programas revolucionarios institucionalizados; con esta justificación, la ideología dominante adquiere más tarde su carácter hegemónico, cuando se convierte en patrimonio popular y en el receptáculo de nuevas ideas del pueblo mexicano.

B. La cultura nacional.

1. Fundamentos.

La cultura nacional de un país adquiere su funcionalidad histórico-social cuando se asume como la concreción de una relación conectada a los modos de reproducción material y cultural del presente y del pasado; por ello, para comprender la lógica de la acción cultural realizada por los gobiernos posrevolucionarios hasta 1982, y los principios que fundamentan la organización posterior de la política cultural, es necesario determinar los principales rasgos de la formación popular mexicana, cuya consolidación se ubica en la época insurgente del país, aún cuando tiene profundas raíces no sólo en la etapa colonial, sino en las culturas prehispánicas que al entrar en choque con la española, dan como resultado una cultura sincrética que teniendo mucho de la ibérica y la indígena, se diferencia de ellas y surge como una realidad concreta de extraordinaria originalidad.

En la Colonia, el indígena no encuentra un grupo social con el cual articularse; el criollo, no sólo no representa un aliado posible, en virtud de que su posición en la sociedad depende justamente de la subordinación del indio, sino además encuentra su ascendencia patriótica en la acción de los conquistadores que obtienen la tierra americana para sus descendientes y crean los fundamentos de la nueva patria. A su vez, los mestizos, que paulatinamente se van constituyendo en mayoría, se funden en un mosaico de castas que, según José Joaquín Fernández de Lizardi, llega a sumar hasta 16 tipos con características peculiares, que a pesar de estar ubicados socialmente en las más bajas capas, sólo superados por los indígenas, serán

los principales creadores y responsables de los rasgos distintivos de la cultura nacional.

Para legitimar la independencia y darle un sustento ideológico, criollos y mestizos reconstruyen la historia, despojándola de todos aquellos elementos que justifican la conquista y se preparan ideológicamente para enfrentarse al dominio español, apoyándose en la idealización del pasado indio, pero ignorando la presencia real, coetánea del indígena de carne y hueso. El nacionalismo criollo-mestizo, rechaza al conquistador y se considera heredero de los misioneros que se oponen a él. Adenás, menciona Díaz-Polanco, "... en este proceso de acumulación ideológica del nacionalismo se fomenta el mito a la virgen de Guadalupe, aparecida a un indio; se asientan las bases de una exaltación al mestizaje"^{97/}.

La nueva ideología mexicana basada en la recuperación del pasado indígena, representa un arma poderosa contra el dominio español; y no obstante que excluye toda reivindicación del indio vivo, se constituye en un rasgo distintivo de la conciencia nacional emergente que, de forma general explica el carácter de la insurgencia: popular, guadalupana, con un contenido agrario y de lucha contra lo español. El indigenismo histórico es un principio básico del nacionalismo posterior, ya que de él se extraen valiosos elementos de cohesión, su cabal comprensión implica entender el origen sincrético de la cultura mexicana, no como antagonista de la española, sino como algo autónomo muy propio. Su apego por lo prehispánico se originó en la implacable y en ocasiones irracional destrucción de todo

^{97/} Díaz-Polanco, Formación cultural y cuestión étnica, en Arqueología de Rescate, p. 187

ESTA TESIS NO DEBE
SER DE LA BIBLIOTECA

vestigio indígena por parte de los españoles que llegaron al país, como el caso del Padre Landívar de tan ingratos recuerdos para los mexicanos.

A la nacionalidad dominante criollo-mestiza, se oponen otras identidades que, desarticuladas políticamente y con escasa perspectiva nacional son incapaces de negociar sus posiciones. El nuevo Estado, urgido por desplegar su proyecto capitalista, opta por la homogeneización cultural, buscando disolver al indígena en el ser nacional. En este sentido "... los conservadores no tenían como meta destruir a las comunidades indígenas pero deseaban mantener, a lo sumo modificadas, las condiciones de opresión y las relaciones que pesaban sobre los grupos étnicos; los liberales querían cancelar esas relaciones liquidando a las comunidades como tales"⁹⁸. Así, en el liberalismo mexicano, la unidad nacional y la pluralidad política son antitéticas.

El federalismo establece al interior del país, un proyecto central que, sin admitir especificaciones socioculturales, tiende a la homogeneización nacional. Empero, el proceso iniciado no sólo no culmina sino que, al mediatizar a las etnias, genera la configuración de nuevas identidades que por su heterogeneidad, persisten como una problemática nacional. De tal suerte que, en 1965, González Casanova afirma, en relación a la sociedad mexicana, "La sociedad típicamente dual... está formada por el México ladino y el México indígena; la población supermarginal

⁹⁸/ Díaz-Polanco, op. cit., p. 188. Una actitud diferente se observa en el liberalismo europeo que, en otro marco de condiciones económicas, políticas y socioculturales del desarrollo capitalista, posee cierta tolerancia hacia la diversidad nacional interna "... la coexistencia de diferentes naciones bajo el mismo Estado, es la prueba, a la vez que la mejor garantía de la libertad", (Lord Acton, citado por Díaz-Polanco, *Ibid.*)

es la indígena que tiene casi todos los atributos de una sociedad colonial"^{99/}.

La nación mexicana, como producto de la conquista, encuentra sus raíces raciales en el indio y el español, pero deviene mestiza por resultados, en la época independiente. La Revolución de 1910 que, en muchos sentidos es una reestructuración del pasado, retona el antiguo proyecto homogeneizador y opta por eliminar las raíces y quedarse con el resultado mayoritario: el mestizo, que encuentra su identidad en el pasado prehispánico, despreciando la vigencia de la realidad indígena. Paralelamente, en virtud del riesgo que conlleva la heterogeneidad étnica, la Revolución alienta una corriente indigenista que "... afirma, desde sus inicios que el mejor indio es el que no existe...|y se orienta a|, la integración perentoria, forzada por la historia, de la nacionalidad mexicana que , para todos los efectos, pasaba a ser la nacionalidad mestiza"^{100/}.

Definida la dualidad indio-mestiza, como una primera aproximación metodológica para el análisis de la acción cultural del Estado posrevolucionario; existen otros rasgos adquiridos por el componente mayoritario de la población que, junto con la configuración geográfica del país, condicionan y determinan el comportamiento estatal, acentuando la peculiaridad de la cultura nacional. Como resultado de su historia y de la tremenda polarización entre riqueza y miseria, de la que ya informaba Von Humbolt después de su viaje a Nueva España en 1803, el mestizo tiende a manifestar una rendición irracional y acrítica ante la

^{99/} González Casanova, La democracia en México, p. 98

^{100/} Córdova, op. cit., pp. 327-328

prepotencia y el autoritarismo

- * Este fatalismo omnipresente en todas las manifestaciones culturales... parece tener siempre dos componentes esenciales: por un lado el culto inveterado a la autoridad que casi nunca se plantea razones abstractas o enjuiciamientos concretos, sino que la ve inscrita en el orden natural de las cosas...; por otra parte, la esperanza, que aparece siempre como un poderoso factor de adhesión al mundo establecido y... a la solución a los terribles problemas de la cotidianidad..."101/.

El culto inveterado a la autoridad y la esperanza se unen a la profunda religiosidad del pueblo mexicano que, no obstante la temprana adopción de un Estado laico, crece y se consolida como un medio para soportar la fatalidad y avivar la esperanza, "Como observara el joven Marx, nada hay que fortalezca tanto al Estado y a la religión como su distinción y su separación en entidades autónomas"102/. De igual manera, derivado de la disparidad económica, en México se presenta un fenómeno de marcada polarización cultural. Por una parte, se desarrolla la alta cultura, patrimonio de una élite, que con su sello propio destaca mundialmente en las bellas artes, la arqueología, la arquitectura e incluso en el ámbito científico; y, por la otra, permanece la cultura del pueblo que también causa admiración y obtiene reconocimiento. Se trata, sin embargo, de una cultura mestiza iletrada.

Las artes y las creaciones populares son infinitas y se renuevan constantemente, empero, en el pueblo mexicano no existe arraigo a la lectura, ni siquiera a la información cotidiana de la prensa, como se observa en otras sociedades donde la opinión pública cobra con rapidez su relativa capacidad política; en la base de este desarraigo, se encuentra el

101/-Córdova, op. cit., p. 326

102/ Ibid., p. 354

elevado índice de analfabetismo de los sectores populares. Por último, una característica que en todo momento influye en la cultura nacional y que por lo mismo preocupa grandemente a los gobiernos posrevolucionarios es que, aunado a la diversidad mestiza, México, por su configuración geográfica, constituye un mosaico social, cultural, económico y político, en el que cada grupo, región y localidad conforma un universo separado del resto. Pese a los esfuerzos del Porfiriato, encaminados a fortalecer la unidad nacional, al término del movimiento armado de 1910, el país todavía presenta un alto grado de desarticulación regional, por lo que, antes que cualquier otra, es la acción educativa del Estado la que se despliega con el propósito de cohesionar ideológicamente a la Nación.

2. La acción cultural del Estado.

La Constitución de 1917, proporciona el marco jurídico para organizar el funcionamiento de la educación primaria, secundaria y superior. Con la supresión de la Secretaría de Educación Pública en 1915, (acción ratificada por el Constituyente, dos años después), la impartición de los niveles primario y secundario se encomienda a los ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad federal la educación superior a cargo del Departamento Universitario de la Bellas Artes, única área vigente de la desaparecida Secretaría. En lo relativo a la preservación del patrimonio desde 1913, gracias a la intervención de los intelectuales que acompañan a Huerta en el poder, el Museo Nacional incorpora a su estructura la Inspección General de Monumentos Arqueológicos 103, y se crea la de Monumentos Históricos. Las clases

103/ El Museo fue creado en 1826 por Guadalupe Victoria y la Inspección en 1885, durante la dictadura:

especializadas del centro de investigaciones del Museo son transferidas a la Escuela de Altos Estudios de la Universidad Nacional, cuya operación se encuentra suspendida temporalmente desde 1910.

En 1917, a instancias de Don Manuel Gamio (quien propone la tesis de la integración indígena en su libro Forjando Patria), se crea, dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Dirección de Estudios Arqueológicos y Etnográficos para realizar investigaciones sobre la población indígena del país, un año después, cambia su nombre por el de Dirección de Antropología. En 1921, el Presidente Alvaro Obregón, restablece la Secretaría de Educación Pública (SEP) que, desde entonces, se integra a la Administración Pública Federal con el encargo de organizar, vigilar y desarrollar las acciones en materia de enseñanza primaria, media y superior. José Vasconcelos, titular del nuevo Ministerio, pone en marcha un extenso programa de renovación cultural que incluye

"... una nueva política educativa, el involucramiento de los artistas en los planes culturales del Estado, la difusión de la cultura universal a nivel masivo, el rescate de las expresiones artísticas populares, en un primer intento de conformación de una auténtica cultura nacional y la reeducación de la intelectualidad mexicana en el espíritu de la nueva época, mediante estímulos de toda índole"^{104/}.

Para ello, el Ministro proporciona a los pintores mexicanos, los nuevos edificios públicos, impulsando así el nacimiento de la pintura mural; y, estimula la cultura musical, la cual experimenta una profunda innovación ^{105/}. Sin embargo, la corta estancia de Vasconcelos en el puesto y las circunstancias políticas del país, desvían la atención del gobierno a

^{104/} Córdova, op. cit., p. 145

^{105/} A un lado de la promoción estatal de la alta cultura, la popular, enriquecida durante la Revolución con el corrido, adquiere nuevo impulso en el artesanado, el folklore, la tradición oral, el vestido.

la unificación de los caudillos y al logro de la estabilidad político-económica. La acción cultural que sobrevive el período 1921-1930, es la promoción de la escuela rural y la capacitación tecnológica; en el ámbito de la educación superior, se reanudan las labores de la Universidad Nacional; y, en materia indigenista se crea el Departamento de Asuntos Indígenas, dentro de la SEP. No obstante, la ideología de la revolución aún no se consolida como hegemónica, en el proceso para lograrlo, señala Córdova "... la sociedad mexicana debía convertirse en una sociedad de masas a nivel nacional. Para ello había que esperar la turbulenta década de los treinta y los cambios definitivos que por entonces se produjeron"106/.

Con la Gran Depresión de 1929, las exportaciones del país disminuyen casi a la mitad, haciendo evidente la dependencia económica. Los esfuerzos del gobierno se abocan a promover la industrialización, reforzando sus áreas administrativas competentes e introduciendo el concepto de planeación en sus actividades. En el aspecto cultural, la protección del patrimonio logra un importante avance en 1930, con la promulgación de la primera ley posrevolucionaria 107/, que señala la obligación del Estado en los monumentos inmuebles y dispone la fusión de la Dirección de Antropología con las Inspecciones del Museo Nacional, bajo el nombre de Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos, el cual en 1933 presenta la propuesta de una nueva ley que, formalizada en diciembre del mismo año, declara propiedad de la nación al patrimonio cultural mueble e inmueble e introduce el deber de inscribir las colecciones privadas en el Registro de la Propiedad Arqueológica Particular, adscrito a dicho Departamento. Empero,

106/ Córdova, op. cit., p. 143

107/ Sustituye a la ley de 1897 que, a su vez, reemplazó a la primera legislación mexicana en la materia, que data de un año antes.

el principal problema de esta legislación es su falta de jurisdicción federal.

Lograda la pacificación del país y el mínimo de cohesión política, en términos de la sucesión del poder; la natural presión de las organizaciones sindicales, surgidas en paralelo al proceso de industrialización, aunada a los efectos de la depresión económica sugieren, hacia 1934, la necesidad de un liderazgo de acentuado contenido social a fin de realizar, entre otras, las transformaciones que la conciencia nacional demanda en el campo cultural. En este sentido, "La cultura, más que nunca antes, quería serla expresión de un pueblo en lucha que estaba convirtiéndose en una auténtica nación"108/. Patrocinada por el gobierno, la pintura mural mexicana alcanza su mejor nivel; lo mismo sucede con la música y la literatura. Posteriormente, nace el cine sonoro que, al igual que las demás expresiones artísticas, surgen bajo la influencia de la ideología revolucionaria y de las tradiciones culturales del pueblo mexicano.

La modificación del Artículo 3º constitucional en 1934, que establece la adopción de la educación socialista 109/, el desarrollo del nuevo sistema educativo y la creación, en 1939, del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); son, sin embargo, los tres pilares fundamentales sobre los que descansa la acción cultural de este período. El Presidente Cárdenas, preocupado por la desintegración socioeconómica, política, cultural, racial y lingüística del país, así como por la ausencia de una auténtica conciencia

108/ Córdova, op. cit., p. 149

109/ La educación socialista se justifica al amparo del postulado moral (más positivista que marxista), de la solidaridad social y del principio político de la organización de las masas. Se basa en la concepción del socialismo como la antítesis del individualismo, como el derecho a la propiedad comunal y el capital como motor del bienestar.

nacional, finca la esperanza de unidad en la labor de la escuela y el maestro, constituyéndolos en el eje fundamental de la acción cultural del Estado, el cual tendrá su contrapartida en el INAH. Este organismo se encargará de desarrollar, en paralelo al programa educativo, las acciones destinadas a incidir en la dualidad de la cultura nacional. Por una parte, fomentar la cohesión nacional mediante la exposición del patrimonio cultural que, por los valores fundados en él, son condición inseparable de la nacionalidad mestiza; y, por la otra, promover la integración indígena a la sociedad actual.

El INAH, surge con la fusión del Museo Nacional con el Departamento de Monumentos y el de Asuntos Indígenas; se incorporan a su estructura la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, de carácter privado, el Museo de Historia Natural, Arqueología e Historia y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH)^{110/}. Según su Ley Orgánica, se crea para realizar: 1) la exploración de las zonas arqueológicas; 2) la vigilancia, la conservación y restauración del patrimonio arqueológico, histórico y artístico; 3) la investigación científica en historia, arqueología, antropología y etnología; y, 4) la publicación de investigaciones y la difusión del patrimonio cultural. Su estatus administrativo lo adquiere como "... parte de la Secretaría de Educación pública, pero con personalidad y patrimonios propios"^{111/}. Así integrado, al inicio de la década de los cuarenta, el INAH comienza su operación; sin embargo, las circunstancias derivadas de la segunda guerra mundial y la aparición del pensamiento tecnocrático en México, llevan al gobierno a modificar la política

^{110/} El Museo fue creado en 1865 por Maximiliano de Habsburgo. La ENAH, empezó a operar en 1937, dependiendo del Instituto Politécnico Nacional.
^{111/} Olivé y Urteaga, op. cit., p. 19

del cardenismo

" La respuesta del Estado frente a la coyuntura externa se orientó a permitir y a propiciar el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado, de las oportunidades que la situación internacional ofrecía. Esta estrategia implicaba si no la retracción del papel activo del Estado, si una actividad fundamentalmente de conservación del equilibrio alcanzado hasta entonces, sobre todo en lo que se refiere a las reivindicaciones sociales de los grupos más necesitados"112/.

Al concluir el período bélico, el problema inmediato del país se centra en la continuidad de la industrialización, para ello se fortalece la participación del Estado en la economía. En el ámbito cultural, la educación sigue siendo el eje de la acción gubernamental; no obstante, el Artículo 3º es modificado. Los postulados socialistas se revocan y en su lugar aparecen nuevos conceptos como la improcedencia del Amparo, en los juicios emprendidos contra los establecimientos privados de enseñanza y la introducción de la idea del Estado de bienestar social, en la Constitución; en este sentido, se asienta que la educación "... será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"113/.

Se concede a la Universidad libertad de cátedra y de investigación; pero, "... el desarrollo de la investigación se centraba todavía alrededor de la medicina y la biología, y en un segundo término en la química y las matemáticas, a estas disciplinas se han unido más tarde [después de 1950] nuevas disciplinas: la física, la economía y la antropología"114/. En esta década, se frena el primer impulso oficial dado a la preservación del

112/ Carrillo Castro, La reforma administrativa en México, p. 30

113/ Rabasa y Caballero, Mexicano: esta es tu constitución, p. 20

114/ SPP-FCE, Antología de la planeación en México 1917-1985, Vol.4, p.156

patrimonio cultural, las acciones se reducen al mantenimiento de lo ya explorado. No obstante, con la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), el INAH aminora su responsabilidad al traspasar a esta nueva institución, el cuidado de las obras y monumentos artísticos 115/. Asimismo, se termina de configurar la estructura administrativa para el desarrollo de la política dual; en 1948, se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI), con la misión de coordinar los trabajos que las distintas dependencias realizan en las comunidades indígenas. la investigación sobre las etnias sigue a cargo del INAH.

Las presiones inflacionarias se intensifican ante la reducción de exportaciones observada en el período 1950-1960. La política de bienestar social del gobierno realiza transferencias a las clases menos privilegiadas mediante la seguridad social, la educación, las políticas de control de precios y la intervención directa en el mercado. Empero estas circunstancias, las acciones para preservar el patrimonio reciben un nuevo impulso, principalmente en el ámbito arqueológico debido, sobre todo a la influencia de la Recomendación de la U.N.E.S.C.O. sobre el patrimonio arqueológico de los países que, emitida en 1956, señala:

- " Convencida de que los sentimientos inspirados por la contemplación y el conocimiento de las obras del pasado pueden facilitar en gran manera la comprensión mutua de los pueblos, y que a este efecto se interesa que dichas obras gocen de los beneficios que supone una colaboración internacional y que favorezca por todos los medios la ejecución de la misión social que les corresponde"116/.

En la época del "desarrollo estabilizador" (1960-1970), el patrimonio cultural es impulsado en su aspecto de divulgación. Por instrucciones

115/ Según la Ley de 1972 son bienes artísticos "... las obras que revisten valor estético relevante"; por convención operativa INAH e INBA consideran a aquéllos cuya antigüedad data del siglo XX.

116/ ONU, Recomendación de la Conferencia General, 1956, p. 2

presidenciales, se crean o transforman los grandes museos nacionales; como consecuencia, se funda en 1968, la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía (ENCRyM) que, por su calidad académica recibe el reconocimiento internacional. A finales de la década, también a petición del Ejecutivo, se inician algunas grandes exploraciones en zonas arqueológicas. Hasta ahora, estas empresas son financiadas con recursos asignados por proyecto, no corresponden al presupuesto anual del INAH; es en el período 1966-1970, cuando se encuentra, registrado por primera vez en un programa del gobierno federal, el financiamiento de las acciones de preservación patrimonial:

"Otros servicios educativos y culturales absorberán: 97 millones de pesos, la educación audiovisual; 53 millones, la educación física; 50 millones, la ampliación de los servicios del Instituto Nacional Indigenista; 156 millones, el Instituto Nacional de Antropología e Historia; y 600 millones, la reparación, el mantenimiento y la adaptación de los distintos edificios escolares" 117/.

El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, en su apartado de Bienestar Social se propone "Alcanzar la mejoría efectiva en los niveles de salud, educación y en términos más amplios, en el género de vida de los habitantes del País..."118/. Para ello, duplica la inversión destinada a la construcción de escuelas públicas; propugna por la multiplicación y descentralización de las escuelas superiores e impulsa la campaña de alfabetización, utilizando medios audiovisuales. Respecto al patrimonio cultural "... se proyecta continuar los programas de mejoramiento y restauración de los monumentos precortesianos y coloniales, impulsar las investigaciones históricas y antropológicas; y mantener en buen estado los recintos destinados a las manifestaciones artísticas y

117/ SPP-FCE, op. cit., Vol. 3, p. 397

118/ Ibid. Vol. 3, p. 31

culturales"^{119/}.

En 1972, se decreta la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que refuerza la jurisdicción federal del INAH, define la propiedad de la nación sobre este patrimonio mueble e inmueble y determina que los coleccionistas privados serán depositarios de los bienes culturales, siempre y cuando su posesión sea legalizada en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas del INAH. Esta ley, además de definir conceptos oscuros, declara delito federal el saqueo de los bienes arqueológicos e históricos, implicando su persecución de oficio. Por otra parte, se elabora el primer Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, coordinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); en él se señala la poca importancia dada a la investigación en México y se establecen las líneas de acción en la materia, tratando de mantener "... un clima de libertad para las actividades intelectuales..."^{120/}; a fin de alcanzar, por la vía del desarrollo científico, la autodeterminación tecnológica.

El Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social, propuesto para el período 1974-1980, incluía la realización de una reforma para ubicar "... el fenómeno educativo como causa y consecuencia del desarrollo social, económico y político..."^{121/}; sin embargo, las acciones programadas no llegan a adoptarse oficialmente. Más tarde, en el contexto de una amplia reforma administrativa, es dado a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, donde se expresa la función ideológica de la educación y su papel como

^{119/} SPP-FCE, Op. cit., Vol. 4, p. 34

^{120/} Ibid., p. 140

^{121/} Ibid., p. 98

eje central de la acción cultural del Estado; los esfuerzos se centran a atender la diversidad cultural de la población, a elevar su escolaridad y en la organización del Sector Educación 122/.

En este Plan todavía no se establece una política específica sobre el patrimonio nacional, pero se hace referencia a él dentro del apartado de Filosofía Política, vinculándolo con el nacionalismo revolucionario que "... contribuyó decisivamente a consolidar la Nación, a partir de su identidad histórica, mediante la promoción de una cultura nacional, la integración territorial y su defensa permanente"123/. Asimismo, por primera vez se menciona expresamente a la comunicación social, cuyo desarrollo se confiere al Sector Gobernación en virtud de que "El ejercicio de la democracia necesita la existencia de una comunicación social fluida. Adecuada y libre que facilite la participación y conformación de corrientes de opinión. En este terreno, al Estado corresponde..., garantizar la libertad de expresión y promover la vigencia del derecho social a la información"124/.

Así, en la década de los setenta y hasta 1982, la educación primaria a cargo del Estado se considera primordial, se busca impulsarla al incorporar los avances tecnológicos al sistema educativo y al ampliar la red de escuelas. La acción estatal se diversifica en apoyo a las áreas de investigación científica y tecnológica. En 1980, se adiciona el Artículo 3º

122/ El proceso de racionalización de la Administración Pública Federal, retomado en 1965, permitió su diagnóstico general, el planteamiento de un modelo basado en la planeación, y la instrumentación paulatina de sus mecanismos. Con la Ley de Planeación de 1982, la SEP, pasa a ser cabeza del Sector Educación, integrado por 14 organismos desconcentrados, entre los que están INAH, INBA e INI, 13 paraestatales y 12 fondos y fideicomisos.

123/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p. 23

124/ Ibid., p. 57

constitucional, a fin de garantizar la autonomía de las universidades, reconociendo su función social y nacional. Más tarde, se fortalece la comunicación social y el concepto de cultura nacional vinculándolo al nacionalismo y al patrimonio cultural del país. Estas acciones se inscriben en una política de bienestar social que es posible plantear y realizar, (no obstante el contexto mundial, que ya da muestras de incapacidad para sostener el crecimiento integral establecido desde la posguerra), gracias a la confirmación de México como potencia petrolera y al endeudamiento interno y externo.

Al petrolizar la economía del país y no preverse los cambios económicos mundiales, la baja de los precios del petróleo a partir de 1981, el endurecimiento del financiamiento externo y el aumento de las tasas de interés, tienen graves efectos a mediados de 1982, cuando se reconoce la incapacidad virtual de pagar la deuda externa. La situación económica determina la actuación gubernamental, la cual se aboca a sentar las bases para la reorganización presupuestaria, ejerciendo una severa austeridad en el gasto público. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, reconoce todavía la presencia de un Estado rector de los procesos económicos y promotor del bienestar social, pero propone ratificar y precisar la conducción y las áreas de su intervención, destacando la necesidad de una participación más activa de los sectores social y privado en el desarrollo nacional. En materia cultural se vislumbra ya la propuesta de una política que, aún con deficiencias, pretende ser integral al conceder la misma importancia a la educación, a sus contenidos y a las acciones que, colateralmente, fortalecen la cultura nacional.

La política cultural del Estado, se inclina por las acciones

destinadas a mantener los avances logrados y a elevar la calidad educativa, incluyendo la recreación y el deporte; la enseñanza superior, particularmente la tecnológica, recibe especial atención con el afán de vincularla con la estructura productiva. En el apartado de cultura nacional, se mencionan las recientes y permanentes agresiones a la identidad nacional y a la marginación de las culturas étnicas y populares, señalando que en este proceso los medios de comunicación masiva "... han impuesto patrones de conducta enajenantes, que desvirtúan los valores superiores a que aspira nuestra educación"^{125/}. Los objetivos planteados son: 1) ampliar la participación democrática de los individuos, de los grupos y las comunidades en el conocimiento, creación y disfrute de la cultura y, 2) enriquecer, afirmar y difundir los valores propios de la identidad nacional; como acciones estratégicas se contemplan:

" Los contenidos culturales de la educación básica así como los de la formación magisterial habrán de revisarse y enriquecerse. Se ampliarán las tareas de preservación, rescate, difusión y enriquecimiento del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico y las acciones tendientes a identificar a la juventud con los valores de la historia y de la personalidad cultural del país"^{126/}.

La revisión de los contenidos culturales de la historia de México, es una competencia del INAH; sin embargo, lo propuesto en el Plan Nacional sólo se corresponde a nivel entidad con el Programa Nacional de Conservación del Patrimonio Arqueológico e Histórico, elaborado en 1984 y puesto en marcha al año siguiente. Representa el primer esfuerzo por abordar integralmente la situación del patrimonio arqueológico e histórico y definir las normas generales para la identificación, protección, restauración, mantenimiento y uso de zonas arqueológicas y monumentos históricos. Considera en sus

^{125/} Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 223

^{126/} *Ibid.*, p. 228

estrategias, la capacitación de personal de custodia, vigilancia y guías; la formación de personal científico y técnico, así como la adecuación de las carreras de antropología, restauración y museografía; y, plantea, por primera vez en la historia del INAH, la elaboración de publicaciones para divulgación masiva. En este contexto, destaca por su cristalización y resultados el Catálogo de Zonas y Sitios Arqueológicos que, a finales del período, reportó 16 mil sitios registrados.

La acción cultural del Estado Mexicano posrevolucionario se adecua a las modalidades adoptadas en su desarrollo capitalista, así como al replanteamiento de la estructura de dominación socioeconómica. El restablecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1929, obedeció a la poca capacidad de las entidades federativas y a la necesidad de centralizar las decisiones para fortalecer a un gobierno que debía pacificar al país; no obstante, hasta 50 años después se hace referencia a la descentralización educativa, este funcionamiento centralizado afectó negativamente el logro de los objetivos. Con excepción de la época cardenista, la educación generalmente queda reservada a las áreas urbanas, en un país que cuenta con una importante población rural.

Pese a las deficiencias estructurales y de organización, el Sistema Educativo Mexicano tiene el mérito de impulsar a la educación primaria que, al margen de la situación económica imperante, constituye el pilar fundamental de la acción cultural. La importancia otorgada a esta medida indica el afán gubernamental por abatir el analfabetismo, el reconocimiento de la escuela y, más tarde, de los medios de comunicación como los sitios donde se revelan preponderantemente las demandas sociales, por ser los más agolpados por las masas y por constituir el espacio para fortalecer de

manera sistemática, los valores cívicos y morales de la población. La continuidad de esta acción permite que, en 1982, se cuente con 91 mil 525 escuelas federales y 19 mil 893 estatales, atendiendo a 20.5 millones de educandos a nivel preescolar, primaria y secundaria; mientras que en 1925 se atendía a 868 mil estudiantes en 11 mil escuelas. Asimismo, de 45 escuelas normales existentes en 1900, se pasa a 1500 en 1982 127/.

Ciertamente, el aspecto cuantitativo no garantiza la cobertura íntegra de la demanda y tampoco asegura la calidad de la educación pero debido a la acción del Estado, en la actualidad México posee una infraestructura educativa susceptible de ser mejorada. En lo concerniente a la cultura nacional, el impulso inicial dado por Vasconcelos a una política integral, es retomado oportunamente durante el cardenismo; empero, la promoción de la cultura y el arte, pronto pierden su vocación nacionalista y su búsqueda de identidad comprometida con la realidad mexicana, ya que

" Rara vez el nacionalismo populista reconoce que muchos ingredientes conformistas o fatalistas del folclor deben ser reformulados, ni se plantea como usar la cultura de otros pueblos... Es útil al Estado la cohesión confusa de los sectores sociales internos, la indulgencia con el folclor ensalza los rasgos nacionales y la atribución exclusiva de las culpas a adversarios extranjeros o míticos respecto a los cuales el gobierno aparece como paternal defensor" 128/.

La acción cultural del período de los treinta se caracteriza por legitimar la identidad entre Estado y Nación, pero comercializa la alta cultura y nunca logra vincularla con la cultura popular, la cual sigue sola su trayectoria desintegrada, localista y cotidiana, amenazada por el desarrollo económico y la perniciosa influencia norteamericana. Así, logra

127/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 222

128/ García Canclini, op. cit., pp. 36-37

dar su carácter hegemónico a la ideología de la Revolución pero "... tuvo que hacerlo, a final de cuentas, renunciando a una cultura nacional que fuera, al mismo tiempo, cultura popular"^{129/}. Más tarde, durante el gobierno del Presidente Echeverría esta misma tendencia, propicia el aislamiento de los elementos culturales (danzas, indumentarias, ritos, tradiciones, etc.), que son adoptados por la sociedad en el sentido más superfluo del folklore, convertidos en espectáculos turísticos. Por otra parte, las acciones de preservación del patrimonio cultural, se inscriben eventualmente en la política gubernamental con el subsecuente abandono de la obra al concluir el régimen que la promueve. No obstante, el conjunto de estas acciones aunado a la democratización cultural promovida por López Portillo, también presentan resultados prácticos

" Quizá sea México el país en el que la democratización se viene desarrollando en forma más prolongada e intensiva a través de una vasta difusión. Es indudable que se ha logrado ampliar el acceso a los bienes culturales cuando todos los años los mayores museos de arte, antropología e historia reciben cada uno entre 700 mil y un millón de visitantes, cuando los organismos estatales promueven unos 50 mil espectáculos artísticos en escuelas y casas de la cultura de todas las regiones, y se forman, también anualmente, alrededor de 2,500 nuevos promotores culturales"^{130/}.

Al declararse la crisis económica de 1982, también la tesis de la democratización cultural revela su incapacidad. El pronunciamiento en la problemática de la cultura nacional se refleja en la creciente pérdida de la identidad y con el cambio en los modelos de vida de la sociedad. En el contexto de los planteamientos del proceso cultural mundial, el gobierno mexicano define una política más amplia, destinada a contribuir en el control de los fenómenos producidos; sin embargo, en realidad durante este período el presupuesto para educación y cultura se recorta sucesivamente. En

^{129/} Córdova, op. cit., p. 153

^{130/} García Canclini, op. cit., pp. 47-48

el ejercicio 85-86, la SEP suprime un buen número de entidades y reduce notoriamente la actividad del Subsector Cultura 131/. Paralelamente, el incremento de los costos y el empobrecimiento de los salarios afectan las formas tradicionales de acceso a la cultura (compra de libros, asistencia a espectáculos artísticos, visita a museos, etc.).

Con la cancelación de las acciones gubernamentales el grupo Televisa y otras instituciones culturales privadas instrumentan su ofensiva, "... las crisis en serie han ido haciendo un México chiquito y Televisa no va a correr el riesgo de empoqueñecerse con él", afirma en 1986 el presidente del consorcio, señalando que éste "... se encamina por dos rutas prioritarias: el crecimiento económico en el extranjero y la reorientación de los programas que se transmiten aquí, para que el pueblo se supere"; y, en relación a las objeciones por manipulación cultural hechas por Rufino Tamayo a la política del museo que, financiado por Televisa, expone sus obras, comenta "Es muy difícil manejar un museo y más si lleva el nombre de un pintor. Si el pintor quiere manejarlo a su estilo, pues entonces que él se haga cargo del museo"132/.

En estas declaraciones se percibe claramente la inclinación mercantil que adquiere la cultura en manos de la iniciativa privada y su tendencia a fomentar acciones que al tiempo de reeditar económicamente, contribuyen a fortalecer el esquema de dominación capitalista, en menoscabo de los valores

131/ Se suprimen la distribuidora del Fondo de Cultura Económica, el Fonógora, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular, entre otros. El INBA disminuye en 1985 el 27% de sus actividades; la Subsecretaría de Cultura que, en 1984, produjo 2,120 programas para T.V., reduce en 75% su actividad. (Campa y Robles, "Por no prioritaria, el recorte presupuestal arrumba a la cultura, Proceso No. 449, pp.46-49). El INAH, realiza el Catálogo de Zonas Arqueológicas financiado al 100% con aportaciones de terceros.

132/ Miguel Alemán, entrevistado por Carlos Marín, Proceso No. 515, p. 6

éticos y morales del pueblo mexicano; el cual, al no encontrar más opciones culturales se vuelca en el consumo de programas y eventos destinados a mediatizar su capacidad política y a distorsionar los valores de la cultura nacional en favor de los intereses económicos de clase. Por otra parte, en lo que corresponde al patrimonio cultural, la reducción del gasto federal y la política de apertura propician el surgimiento de asociaciones no académicas, interesadas en participar en su preservación y explotación.

Los estados de la República que (con base en la experiencia), por lo general han visto en el patrimonio arqueológico e histórico de su jurisdicción una fuente para allegarse de recursos extraordinarios; y, en los museos, los salones adecuados para celebrar reuniones políticas, fundan organismos públicos con facultades concurrentes al INAH, generándose una atomización en las líneas de mando federales, estatales y municipales que, ante la ausencia de una normatividad que las coordine, derivan en la diversificación en el uso de criterios para la conservación y explotación de los bienes nacionales. Asimismo, al no existir una política unificada se facilita y fomenta el saqueo, que día con día aumenta en virtud de la alta cotización que este patrimonio cultural tiene en los mercados internacionales del arte.

Las asociaciones particulares, desarrollan una marcada tendencia para provocar el desorden y justificar los cambios jurídicos necesarios para llevar a cabo la explotación de los bienes culturales con fines lucrativos; ejemplo de ello, es lo ocurrido en la zona arqueológica de Xcaret, Quintana Roo, la cual, pese a la denuncia del INAH, en menos de un año, su entorno natural fue sustituido por una suerte de "Reino Aventura", donde un atractivo más es la zona arqueológica, siempre y cuando se cubra la cuota de

ingreso al parque. De esta manera, con acciones que revelan una limitada visión política y social, que acepta en términos absolutos las disposiciones monetaristas externas, el gobierno mexicano establece, a partir de 1982, las bases para que, dentro de la continuidad institucional se remodele la política cultural y de bienestar social que propuso la Revolución.

La cultura nacional que por su herencia occidental, se desarrolla al margen del proceso recreativo de la identidad cultural del pueblo, limitando con ello su fortalecimiento real; en la cual, de manera autoritaria, se suprimen las prácticas democráticas y se fomentan alternativamente, el manejo de las masas organizadas y el culto al fatalismo y la melancolía mexicana; es incapaz, por estas razones, de arraigar un nacionalismo auténtico en la población y propicia la extrema vulnerabilidad de la identidad nacional. Se caracteriza, no obstante, por los criterios progresistas que impulsan la acción cultural del Estado que, a la postre, trastoca espontáneamente a la sociedad, la cual empieza ya a demostrar la madurez de su cultura política.

Ahora, ignorando la positiva evolución social derivada de la expansión del saber leer y escribir, así como de los mayores niveles educativos a los que las clases medias logran acceder gracias a una acción estatal cuya importancia es determinante en virtud de la acentuada polarización económica y cultural que caracteriza a la sociedad mexicana; y, sin considerar la debilidad de la cultura nacional por su adopción superpuesta a las culturas locales, los criterios progresistas que definen la acción del Estado en esta materia, tales como: la promoción permanente de la educación, la libertad de la investigación científica, el relativo control de la iglesia y los medios de comunicación privados, la protección del patrimonio cultural, inician su

reestructuración bajo nuevos patrones que exacerban el aspecto mercantil de la cultura, sujetan el quehacer de las instituciones culturales al financiamiento privado que las condiciona, folklorizan las tradiciones populares y amplían el espectro de penetración de los *mass media* privados, cuyos contenidos y transmisiones aceleran el proceso de transculturización nacional. Así, todo se transforma en mercancía, dando a los valores y vestigios del pasado que enorgullece al pueblo mexicano, un tratamiento en el cual sólo son parte del elenco en el *cultural show business*.

CAPITULO IV
LA POLITICA CULTURAL Y EL INSTITUTO NACIONAL
DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.

A. La política cultural 1988-1994.

Los acuerdos para la renegociación de la deuda externa, determinan la política económica que el Estado Mexicano adopta durante el último tercio de los años ochenta y aseguran su continuidad en el período 1988-1994. Frente a problemas como la insuficiencia de empleos productivos, bien remunerados y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo propone la actuación de un Estado promotor de la más amplia acción de los particulares para producir y generar empleos, responsable de la productividad de las entidades estratégicas y prioritarias, que utiliza la concertación como método para sumar los esfuerzos nacionales, asegurando que "El Estado no puede ni debe ser el único actor. El crecimiento y su traducción al bienestar exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales y una más rica vida democrática"1.3/.

La retrocesión del Estado de bienestar se manifiesta en la política presupuestaria; en este sentido, "La relevancia de los aspectos que debe de atender el sector público, junto con la escasez de recursos, obliga a no derrocharlos en lo superfluo, a ejercer una selectividad estricta con base

en la evaluación social de los proyectos y a una disciplina presupuestal a fondo^{134/}. Asimismo, se busca atenuar el impacto de la austeridad en el gasto, mediante mecanismos que operan de manera simultánea a la administración pública como el Programa Nacional de Solidaridad que se orienta a complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras o las contribuciones de trabajo de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas.

En materia de educación la política se inclina a: 1) mejorar la calidad del sistema educativo; 2) elevar la escolaridad de la población; 3) descentralizar la educación; y, 4) fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo. Las acciones estratégicas se encaminan a la consolidación de los servicios que han mostrado su efectividad y a la reorientación de aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales, así como a la implantación de modelos educativos adecuados a las necesidades de la población y a la introducción de innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial ^{135/}. Para estos fines, el marco legal de la educación también es modificado, según el Decreto publicado el 5 de marzo de 1993.

Los conceptos propuestos son: 1) ampliación de la obligatoriedad a la educación secundaria; 2) revocación de la improcedencia del juicio de Amparo para las instituciones particulares de enseñanza; 3) autorización a las corporaciones religiosas para intervenir en la educación; 4) introducción del apoyo estatal para la investigación científica.

^{134/} Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 19

^{135/} *Ibid.*, pp. 102-104

y tecnológica; y, 5) fortalecimiento estatal de la difusión de la cultura nacional; constituyendo un abandono de la educación que durante 76 años fue el pilar fundamental de la acción cultural del país, para impulsar la investigación científica que será, sin duda, aquella que reporte beneficios inmediatos, utilizables en las áreas priorizadas por la política económica imperante, como se observa desde el período anterior que se caracterizó por promover una política de ciencia y tecnología donde prevalece

"... el debilitamiento de la capacidad nacional para generar conocimientos y tecnología propios, con lo que se cancela la posibilidad de un futuro con márgenes mayores de autodeterminación científica y técnica, económica y política. Esto se aprecia claramente en el caso de la investigación científica, la que por no ser considerada rentable desde el punto de vista económico, subsiste sólo en condiciones de gran penuria y merced a la presión ejercida por la comunidad científica y los sectores sociales preocupados por la independencia nacional"136/.

El abandono de la acción educativa se solventa al proporcionar los elementos para que el espacio que el Estado deje vacío, sea ocupado por la iniciativa privada y la iglesia. La educación continúa siendo laica, democrática y gratuita, pero esta modificación a nivel constitucional indica el reacomodo de los vínculos entre las principales acciones culturales, señalando la transformación de la estructura de dominio que, ahora, se inclina a despolitizar el campo cultural para dar paso a la reestructuración empresarial que promueve la intervención restringida del Estado y reclama su sitio para establecer los valores sociales que guíen la actuación de las masas populares. Por otra parte, la inclusión del aspecto cultural en el texto constitucional revela la preocupación por abordar integralmente la problemática de la cultura nacional, sin embargo, en la práctica el gobierno desecha las acciones no rentables en lo económico y lo político y se concentra en la promoción de proyectos que por su espectacularidad capten el

interés masivo que permita su autofinanciamiento al tiempo de fortalecer, aparentemente, la cultura nacional.

La actual política cultural, consolida su estructura legal y operativa con la modificación del Artículo 3º y la creación, en 1988, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), como órgano desconcentrado de la SEP para "Ejercer sus... atribuciones en materia de cultura y arte,...|y| Coordinar las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en [estas]... materias"137;; de esta manera, el CONACULTA se sitúa entre la SEP y sus organismos desconcentrados, con el propósito de revisar su funcionamiento e incidir en su actuación para el logro de los objetivos propuestos, los cuales se inscriben en el Plan Nacional de Desarrollo y se orientan a estimular la creatividad artística, así como a difundir el arte y la cultura principalmente a través de bibliotecas públicas y ediciones de amplia distribución; en forma especial se señala:

" La política cultural del Gobierno de la República persigue, como primer objetivo, la protección y la difusión de nuestro patrimonio arqueológico, histórico y artístico. Se trata, en este sentido, de rescatar, investigar, catalogar y conservar el acervo de todos los mexicanos. Para ello se proveen, entre otros proyectos, acciones tendientes a salvaguardar zonas y monumentos prehispánicos, revitalizar los centros históricos de origen colonial, consolidar la infraestructura de la red de museos y promover el rescate y la difusión de las diversas manifestaciones de la cultura popular, tanto urbanas como rurales"138/.

En el transcurso del período 1988-1994, esta política es respaldada por una exigua asignación presupuestal, con excepción de las exposiciones internacionales como MEXICO, ESPLENDORES DE 30 SIGLOS, diseñada exprofesamente para el Museo Metropolitano de Nueva York que, recuperada

137/ Diario Oficial del 7 de diciembre de 1988, pp. 11-13

138/ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 117

casi tres años después de su inauguración, fue montada en la Ciudad de México a finales de 1992, con un lapso de exposición programado de cuatro meses que, a petición del público, se prolongó a seis; y, el Proyecto EUROPALIA 93, para la feria de Bruselas con un costo aproximado de un millón de nuevos pesos; cifra similar a lo programado en 1993 para el financiamiento de los 170 proyectos de investigación, y superior al presupuesto destinado, en este mismo año, para el Catálogo Nacional de Zonas Arqueológicas.

Paralelamente, a través del CONACULTA se instrumentan otras acciones, dentro de las que destacan por su importancia, las anunciadas simbólicamente el 12 de octubre de 1992, con motivo de los 500 años del descubrimiento de América: 1) el montaje de la galería mexicana en el Museo Británico de Londres y, 2) la creación del Fondo Arqueológico Nacional, destinado a financiar nueve proyectos de arqueología (en junio de 1993, se agregan dos más) y tres museográficos. Respecto a la galería, cabe suponer que la exposición no quedará completa con las 150 piezas que el Museo Británico manifiesta tener en sus bodegas ^{139/}, (cuya autenticidad aún no es validada por expertos mexicanos), y por lo tanto habrá que complementarla con monumentos nacionales muebles cuya magnificencia esté a la altura del prestigioso museo que las exhibirá.

En lo que concierne al Fondo Arqueológico Nacional, (con un presupuesto 93-94, de 111 millones de nuevos pesos) ^{140/}, es evidente la suplantación del INAH que, de acuerdo con su Ley Orgánica es el único responsable del patrimonio arqueológico e histórico. En este sentido, la función del CONACULTA es claramente descrita por García Cantú:

^{139/} Del Paso, Saber amar nuestro patrimonio, Proceso N° 866, p.32

^{140/} Manuato Presidencial del 12 de octubre de 1992, p.3

" El Presidente de la República ha incluido entre sus planes de cambio, el de la cultura. No es asunto nuevo. Cada presidente hizo lo suyo. La diferencia está en que, ahora, la obra cultural vulnera una institución fundamental como el INAH en un país como el nuestro, cuya iniciativa privada aplica su poder para destruir el pasado de la nación por medio del Consejo para la Cultura y las Artes, que carece de personalidad jurídica para suscribir convenios, y dispone de un desorbitado presupuesto" 141/.

Estas acciones paralelas no representan, en su opinión, "... un avance cultural, sino un inexplicable retroceso a una situación anterior a la de 1939, fecha de fundación del INAH" 142/. Ciertamente, en el contexto de la política gubernamental actual, este tipo de acciones no son más que el reflejo de una tendencia clásica para asegurar el prestigio político del Estado. La promoción de eventos culturales puede, en determinadas circunstancias "... obrar eficazmente en provecho del poder político. Por eso concede tanta importancia el Estado moderno a la política cultural en el interior y a la propaganda cultural al exterior. Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines" 143/ ; sólo que el actual gobierno está administrando culturalmente al país bajo viejas premisas que recientemente al regresar del pasado y ser puestas en práctica por las economías avanzadas, hicieron obligatorio su desplazamiento apresurado, al revelar sus flaquezas ante las demandas de la evolucionada sociedad actual.

Al no comprender que en la base del desarrollo se encuentran, en el mismo orden de importancia, la economía y una cultura vital que proporcione placer al ocio al tiempo que las condiciones para que se asuman con

141/ García Cantú, Destrucción del INAH, Excelsior, 30 de junio de 1993, p.1

142/ Ibid.

143/ Heller, op. cit., p. 225

identidad las demandas de bienestar social, de justicia e igualdad; el régimen cancela a nivel constitucional los postulados del Estado de bienestar, organiza eventos espectaculares para promover al país y recurre a viejos estereotipos mexicanos (homenajea a Cantinflas, reestrena a María Félix, aplaude a la Selección de Fútbol), en un afán por anestesiar al público y alargar la vida de un sistema político que entre los dichos y los hechos en materia democrática, bien se ocupó de guardar una gran distancia. Así, la estrecha visión economicista y tecnocrática que sólo permite vislumbrar los problemas de dinero y de mercado, soslaya que junto con la crisis económica, México sufre un severo malestar cultural y que el cambio que el país verdaderamente requiere en estos momentos es la democracia.

En este contexto, se desarrollan las actividades del INAH que, como instrumento de la administración pública para promover y consolidar la identidad nacional, se enfrenta a la seria contradicción actual entre la modernización del país y la preservación del patrimonio cultural. Debilitado, sin capacidad económica y sin presencia política real, presenta una pérdida de imagen ante la sociedad civil, los gobiernos estatales y municipales, los cuales, con un inadecuado criterio de descentralización pretenden participar directamente en la explotación del patrimonio con intereses que en su mayoría, son de índole particular, localista o de lucro. La falta de coordinación y la reducida asignación presupuestal son la causa del estado que guarda, sin embargo, también contribuyen a su problemática las insuficiencias internas de organización y funcionamiento que surgen de la confusión del rol que el área de apoyo debe desempeñar.

La ausencia de una clara definición de competencias técnica y administrativa, genera relaciones tensas que limitan la coordinación interna

en la elaboración de planes y programas y en la aplicación de recursos. De esta forma, el INAH convertido en un custodio pasivo de la ley o en crítico tardío de hechos consumados, reducido su papel a la representación honorífica, sin mayor trascendencia para el patrimonio cultural, cuenta además con una gestión caracterizada por la desvinculación entre los fines y los medios, por lo que habrá de realizar acciones que le permitan recuperar espacios y ampliar la credibilidad por parte de un importante sector de la población; a fin de controlar las tendencias de la neoprivatización conservadora y difundir una cultura nacional basada en la importancia de los derechos culturales y en el papel que la democratización de los bienes de esta naturaleza, cumple en la democratización global de la sociedad.

B. El Instituto Nacional de Antropología e Historia.

1. La organización institucional.

La fundación del INAH se efectúa, poco después de la expropiación petrolera, con el propósito de poner en manos de científicos mexicanos la investigación del patrimonio arqueológico e histórico, al tiempo de controlarla y reglamentarla para los extranjeros; de igual manera, se le encarga la recuperación del acervo cultural y la exposición de las raíces de la identidad nacional en museos y zonas arqueológicas, así como el estudio para la integración de los conglomerados indígenas. Con esta orientación expresada tanto en los Considerandos como en su Ley Orgánica, se crea como un órgano desconcentrado de la SEP, la cual le transfiere sus funciones

competentes, otorgándole personalidad jurídica propia, pero sin romper los vínculos de jerarquía respecto a él ^{144/}.

Tal medida pretende asegurar al Instituto la disposición de las aportaciones financieras que los estados, municipios y particulares realicen a su favor. Así, su patrimonio queda integrado con el subsidio federal y "... con los productos de las cuotas por visitas a monumentos, zonas y museos, venta de publicaciones y otros servicios, y por los bienes que adquiriera por herencia, legado o donación o cualquier otro título" ^{145/}. Pese al amplio campo de sus responsabilidades, al ser creado el INAH cuenta con una reducida planta de trabajadores y una estructura orgánica muy sencilla: dos direcciones (Monumentos Prehispánicos y Monumentos Coloniales), dos museos nacionales, algunos museos de sitio o regionales, más de una decena de zonas arqueológicas abiertas al público y la ENAH, que le fue transferida por el Instituto Politécnico Nacional para permitirle la formación de sus cuadros académicos.

Esta estructura prevalece sin cambios los primeros diez años; la atención de las zonas arqueológicas de exploración reciente o los monumentos coloniales estudiados, se incorporan a la competencia de las direcciones existentes. Al intensificarse la labor de exploración y apertura al público de zonas arqueológicas, se desarrollan las primeras acciones tendentes a corresponsabilizar a los gobiernos estatales en la conservación del

^{144/} La desconcentración es la transferencia que hace un órgano superior a otro inferior de un poder de trámite, de decisión o de una competencia exclusiva. Se sitúa en el cuadro de la centralización y consiste en aumentar facultades al área central, la cual se descongestiona técnicamente pero sin cancelar la subordinación en provecho de los entes desconcentrados. (Véase Serra Rojas, Derecho Administrativo, T. I., pp. 429 y 250)

^{145/} Olivé y Urteaga, op. cit., p 19

patrimonio cultural. En los primeros años de la década de los cincuenta, el INAH realiza convenios con los Estados de Veracruz, Yucatán, Puebla y Jalisco, a fin de establecer institutos filiales para que, a través de ellos, los gobiernos estatales se encarguen directamente de los museos de sitio con el personal estatal que sería capacitado, como becario, en la ENAH.

La iniciativa prosperó rápida pero inconsistentemente, al poco tiempo las filiales fueron abandonadas por los estados y reabsorvidas por el INAH o bien, cobraron presencia independiente; frustrando de una forma u otra, este incipiente esfuerzo de descentralización. Paralelamente, el reconocimiento de la investigación especializada marca un proceso de diversificación de la disciplina o materia de trabajo del personal, que genera la reorganización interna del Instituto. Por ello, a fin de apoyar la investigación en antropología física, se crea el Departamento de Biología Humana (1951); para el estudio del hombre precerámico, el Departamento de Prehistoria (1952). El primero se transforma, en 1954, en el Departamento de Investigaciones Antropológicas agrupando a lingüistas, etnólogos, antropólogos físicos y sociales y etnohistoriadores. En el mismo año, el centro de investigaciones del Museo Nacional, se convierte también en unidad departamental, reuniendo a los especialistas en historia.

Con la reorganización interna y el fracaso de los institutos filiales, el INAH experimenta un repliegue centralista: la exploración arqueológica y la investigación de cualquier tipo se planean desde la Ciudad de México, acudiendo a los sitios únicamente por temporada. En este período los investigadores logran la transferencia de la Sección IX del SNTE, que aglutina a los trabajadores administrativos, técnicos y manuales, a la

Sección X, que corresponde a los profesores de enseñanza media y superior, más acorde a las labores que desempeñan. En los años sesenta, el Museo Nacional, ahora de Antropología, se traslada al Bosque de Chapultepec, teniendo como sede un nuevo edificio que por su funcionalidad y belleza, contribuye a fortalecer el sentimiento nacionalista, ya que propicia la admiración de nacionales y extranjeros, constituyendo una carta política de presentación internacional.

Un papel similar cumple la renovación de los museos nacionales de Historia y de las Culturas, así como la creación de la Galería de la Lucha del Pueblo Mexicano por su Libertad (más conocida como El Caracol) y el Museo del Virreinato. En apoyo a las acciones museográficas se consolida la Dirección de Restauración y se crea la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía que, mediante convenios con la U.N.E.S.C.O. y la Organización de Estados Americanos, se confirma como el centro de formación, por excelencia, para los profesionales de América Latina. La cristalización de estos grandes proyectos, cuya iniciativa y promoción corresponden a la Presidencia de la República, convoca a todo el personal del INAH, el cual abandona sus tareas permanentes para incorporarse a ellos. En esta década la ampliación de la estructura se considera innecesaria, en virtud de la reducción de las labores cotidianas.

En 1972, con las nuevas responsabilidades adquiridas con la promulgación de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y el surgimiento de más especializaciones en las disciplinas tradicionales se inicia un proceso de crecimiento anárquico y desmesurado. Se crea el Departamento de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley y se

conforman los Departamentos de Etnología, Antropología Social y Lingüística; cinco años más tarde surgen los Departamentos de Salvamento Arqueológico, Etnohistoria y Arqueología Subacuática. Este acelerado proceso de fragmentación se intensifica con la proliferación de diversos departamentos en museos regionales y escolares; un nuevo intento de descentralización propicia la creación de seis centros regionales (Sureste, Noreste, Occidente, Golfo, Puebla-Tlaxcala y Oaxaca) a los que se procura dotar de infraestructura adecuada. Posteriormente, surgen los centros de Chiapas, Guerrero-Morelos y México-Michoacán, hasta llegar al establecimiento de un centro en casi todos los estados.

El proceso de consolidación de las numerosas estructuras creadas se da en el período 1976-1982, con el incremento del personal, al que cada vez es más difícil dotar de los elementos de trabajo suficientes y adecuados. Esta situación genera inconformidades que, retomadas por el sindicato derivan en 1978, en la firma del Convenio de Prestaciones Socioeconómicas INAH-SNTE-SEP, que se renueva cada dos años; en 1981, se elaboran y formalizan las Condiciones Generales de Trabajo. Durante 1982-1988, el INAH presenta una avanzada decadencia en su estructura administrativa; los numerosos departamentos y áreas subordinadas se convierten en feudos privativos de sus ocupantes, cuya actuación se orienta exclusivamente a atender las peticiones de la voluntad política externa, pierden funcionalidad -en el grado que la hayan tenido-, prevalece la indisciplina y el desorden al amparo de un populismo sindical que debilita a la autoridad y genera el incumplimiento.

De esta forma, a lo largo de su evolución el INAH experimenta un alejamiento con relación a la función social para la que fue creado; su personal se dedica más a resolver problemas internos que a la configuración

de una política que guíe sus acciones. La ausencia de un plan rector que ubique en un contexto operativo los postulados de la Ley Orgánica y la Ley Federal, permite la libre incorporación del personal a los proyectos especiales de cada sexenio, en detrimento de las funciones permanentes del Instituto. El crecimiento anárquico, por agregación, favorece la especialización y la superespecialización que derivan en una actuación técnica aislada y en una ampliación de actividades que, sin capacidad instalada, no puede ser debidamente atendida.

En 1989, con una plantilla de 5,308 trabajadores, de los cuales 15.5% son de investigación, 5.8% arquitectos y restauradores y 64.9% administrativos, técnicos y manuales; con una distribución nacional que centraliza el 50.4% en el Distrito Federal y ubica el resto en los centros regionales, cuya adscripción va del 7.9% en el Estado de México al 0.3% en Baja California Norte ^{146/}, el INAH presenta una problemática en materia de personal caracterizada por la proporción y distribución inadecuada con respecto al patrimonio que se atiende; el congelamiento del 15% de sus plazas y la restricción para crear nuevas; desajustes salariales con relación a los equivalentes en otras dependencias lo que provoca la desertión del personal ya formado; falta de compensación en las coordinaciones técnicas y de equiparación de las funciones y percepciones de arquitectos y restauradores. En paralelo, existe una normatividad laboral que favorece ampliamente el interés particular de los trabajadores con menoscabo del institucional; y, un sindicato que, influido por factores externos, genera constantes conflictos.

El personal directivo es poco estable así como el de apoyo jurídico. Se

^{146/} Véase Informe de Labores del INAH, 1989, Anexo Planeación.

observa que la mayoría de los administradores de las dependencias no cubren el perfil del puesto y sufren una grave confusión jerárquica y funcional. Por lo que respecta a la infraestructura, el parque vehicular y el equipo son obsoletos y están mal conservados; se carece de inventarios y programas de mantenimiento preventivo y correctivo. En el aspecto financiero, no existe control en los convenios celebrados con terceros, ni el seguimiento de las obligaciones contraídas; en relación con los ingresos propios prevalece el desorden en los bienes y servicios que presta el INAH, las tarifas están desactualizadas y la recuperación central de los ingresos captados es lenta y la mayoría de las veces parcial o nula.

El subsidio federal es insuficiente y no se cuenta con un sistema que vincule el ejercicio presupuestal con los registros contables, así como con los mecanismos que permitan correlacionar el flujo de los recursos y las acciones que se realizan. La radicación de fondos a las dependencias y la comprobación de los mismos son inoportunas. En materia de información institucional, los mecanismos son prácticamente inexistentes por lo que no se cuenta con información para pronosticar el futuro con base en las tendencias históricas. Ante esta problemática interna, aunada a la crisis económica del país, el INAH decide incorporar el concepto de planeación en sus actividades y reorientar su política financiera a fin de incrementar sus ingresos y emplearlos en el subsidio de las acciones permanentes y de proyectos de investigación.

En principio se promueve la reestructuración interna que, formalizada ante la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la SEP, es establecida a partir de abril de 1989. En ella, se sitúan al mismo nivel las áreas técnica y administrativa, ambas adscritas a una Dirección General, de

la cual dependen también los 32 Centros Regionales; la Coordinación Nacional de Centros Regionales, que funge como órgano de apoyo para el control de dichas dependencias; y, la Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos y Laborales. Para auxiliar a la Dirección General en la definición y seguimiento de las políticas en materia académica, se incorporan como órganos de asesoría, el Consejo de Arqueología y la Comisión Dictaminadora de Publicaciones.

La Secretaría Administrativa, cuyo objetivo es la administración del personal y de los recursos materiales y financieros es responsable, asimismo, de la evaluación y elaboración de los informes externos sobre las actividades y del control y promoción de los bienes y servicios que presta el INAH con fines comerciales. Para ello, cuenta con tres Coordinaciones Nacionales: 1) la de administración; 2) la de Organización, Información y Evaluación; y, 3) la de Control y Promoción de Bienes y Servicios. Esta estructura sustituye a la que, con algunas variaciones de nivel, existió tradicionalmente en el Instituto integrada por áreas especializadas en Recursos Humanos, Materiales y Financieros; y, busca corresponder a las líneas de acción establecidas en materia de planeación y política financiera.

La Secretaría Técnica es la responsable de orientar, dar seguimiento y evaluar las actividades sustantivas que responden al objetivo de investigar, conservar y divulgar el patrimonio cultural. Para cumplir con este encargo, se estructura con seis áreas técnico-académicas que agrupan a la diversidad de departamentos existentes a fin de dar unidad a las acciones y facilitar la implantación del sistema de información institucional. Estas áreas planifican, programan y ejecutan las actividades sustantivas apoyadas por la

Dirección de Análisis y Seguimiento de Proyectos (DASP) que integra y da seguimiento al programa de trabajo de la Secretaría Técnica y la enlaza con la Secretaría Administrativa.

Las áreas técnico-académicas, adscritas a la Secretaría Técnica son:

- 1) la Coordinación Nacional de Investigación, de la cual dependen las Direcciones de Antropología Social, Antropología Física, Lingüística, Etnohistoria y Estudios Históricos; la Biblioteca Nacional de Antropología e Historia y su red de 48 bibliotecas locales; y, las Escuelas Nacionales de Antropología e Historia y de Conservación, Restauración y Museografía;
- 2) la Coordinación Nacional de Difusión, con dos direcciones de área para ejecutar el proyecto editorial y los departamentos de Fototeca, Fonoteca y Radio;
- 3) la Coordinación Nacional de Museos y Exposiciones Internacionales, con dos direcciones de área, los cinco museos nacionales: Antropología, Historia, de las Culturas, del Virreinato, de las Intervenciones, y la Galería de la Lucha del Pueblo Mexicano; así como los 82 museos regionales, de sitio y locales en el Interior; y,
- 4) la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos con tres Subdirecciones y la responsabilidad sobre los 105 monumentos inmuebles a cargo del INAH.

Con nivel de dirección se inscriben las áreas de: 5) Arqueología, que agrupa a las Subdirecciones de Salvamento Arqueológico, Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Estudios Arqueológicos (incluyendo Arqueología Subacuática), y Servicios Académicos, asimismo, es responsable de las 155 zonas arqueológicas abiertas al público; y, finalmente, 6) la de Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural, de la cual dependen los talleres especializados en cerámica, textiles, madera, pintura de caballete, piedra y metales, así como el área de restauración *in situ*. No obstante, la

estructura de la Secretaría Técnica aún presenta un gran desequilibrio de niveles y de personal, en virtud de la especialización de las disciplinas. Así, por ejemplo, las direcciones de Etnohistoria y Lingüística cuentan cada una, con un titular de estructura, un auxiliar administrativo y 8 y 11 investigadores adscritos; en tanto, la Subdirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, dependiente de la Dirección de Arqueología, se integra con un titular, un departamento administrativo y tres sustantivos, tiene 12 investigadores adscritos, 10 trabajadores técnicos, así como 6 administrativos y manuales.

Mientras que las coordinaciones de Museos y de Difusión operan con dos direcciones de área, la Coordinación de Monumentos Históricos sólo cuenta con tres subdirecciones. Estos problemas derivan no sólo de la departamentalización que ya existía, sino de la austeridad prevaleciente en el sector público que impide la creación de nuevas plazas y del equilibrio logrado al interior de la Secretaría Administrativa, la cual con un nivel horizontal menos amplio, dotó a sus tres coordinaciones nacionales con una estructura más congruente en sus tramos de control. Empero la nueva organización presenta mayores ventajas que la anterior, donde cada departamento realizaba gestiones ante la Secretaría Administrativa y la Dirección General para el financiamiento de sus actividades, la ampliación de la infraestructura o de su plantilla de personal. La existencia de las coordinaciones nacionales, aún con sus deficiencias, se orienta a controlar los usos y costumbres arraigados e introducir el criterio de jerarquía que permita el establecimiento de los lineamientos generales que guíen el quehacer institucional, así como el seguimiento y la evaluación de sus resultados.

2. El funcionamiento.

Las funciones que por ley corresponden al Instituto presentan, en 1989, una grave problemática. En lo concerniente a la investigación antropológica, arqueológica e histórica, existen 300 proyectos caracterizados por su índole individual y temas tan especializados que no son accesibles al público en general; asimismo, prevalece el uso del medio escrito para difundir los resultados. El proceso de producción editorial es costoso y presenta fuertes fallas en su sistema de distribución. La red de bibliotecas funciona de manera desarticulada, los acervos se encuentran incompletos, desactualizados o en proceso de catalogación. La Coordinación de Investigación, no asume aún su control y carece de los instrumentos necesarios para recopilar la información y realizar su análisis. En general, no existe un sistema que determine la viabilidad económica y la utilidad social de las investigaciones y que realice el análisis y el seguimiento durante la ejecución.

Las dos escuelas del INAH, que hasta hace poco se consideraban las mejores de Latinoamérica, presentan irregularidades académicas, planes de estudio obsoletos e insuficiencia en su planta de profesores. En consecuencia existe un bajo número de titulados y amplios márgenes de deserción. En lo que corresponde a la función de conservar y restaurar el patrimonio, caracterizada por atender un universo estimado y en constante crecimiento, es afectada por la falta de inventarios, catálogos y registros del patrimonio y la ausencia de criterios para jerarquizar las actividades; esto impide instrumentar una política integral de protección, estudio y conservación, lo que aunado a la desvinculación entre el trabajo técnico-académico y la realidad nacional, así como por la proliferación de vendedores ambulantes en zonas y monumentos abiertos al público, repercute

en el profundo deterioro del patrimonio cultural inmueble.

En lo relativo a la divulgación del patrimonio cultural, al igual que el área de investigación, la Coordinación Nacional de Museos y Exposiciones Internacionales, aún no ejerce su función en los 88 museos que integran la red del INAH, dando pauta a la operación discrecional y heterogénea de los mismos. Por otra parte, la ausencia de programas permanentes de mantenimiento, ampliación y actualización museográfica, la insuficiencia y en algunos casos la falta total de instalaciones modernas de seguridad, así como la inexistencia de programas de capacitación para los guías, da lugar a la desorganización y obsolescencia de los museos, lo que afecta la calidad y cantidad de la información educativa y la capacidad de respuesta a las demandas culturales del país.

A la problemática de las funciones sustantivas se suman dos elementos que por su naturaleza y gravedad inciden negativamente en la conservación del patrimonio cultural: 1) el sistema normativo presenta omisiones que van desde la falta de legislación sobre el patrimonio cultural submarino, hasta la ausencia de un reglamento interno y la insuficiencia de normatividad para la celebración de contratos y convenios; 2) los 32 centros regionales que, por las características del proceso de descentralización iniciado en los años setenta, no sólo participan de la problemática de las funciones sustantivas, sino que su operación se entorpece por la falta de una organización que permita su funcionamiento articulado con las otras áreas del Instituto. En materia presupuestal, en ocasiones adolecen hasta de los recursos mínimos para llevar a cabo la concertación con terceros (gobiernos estatales, instituciones privadas, empresas regionales, etc.); y, en lo que respecta a su personal, éste es deficiente en número y

en especialización.

Para organizar el funcionamiento del INAH, considerando sus objetivos y características institucionales, así como la decisión de adoptar la planeación y reorientar la política financiera, se determina la implantación del presupuesto por programas a fin de asignar los recursos, bajo la posibilidad real de alcanzar los objetivos y metas propuestas. Para ello, se define una estructura programática que permite, al interior del Instituto, ordenar las actividades en proyectos específicos susceptibles de seguimiento y la conformación de un sistema de información institucional que, a la larga, posibilite la evaluación integral de los resultados. Los proyectos específicos, agrupados en once proyectos generales, corresponden a cinco programas nacionales que se insertan en la estructura programática de la SEP.

En 1990, se inician las gestiones ante la SPP para que autorice al INAH el empleo de sus ingresos y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para lograr el aumento de tarifas en los servicios prestados y de cuotas por visitas a museos, zonas y monumentos. Al interior, la asignación presupuestal a las dependencias se efectúa bajo dos rubros: 1) el gasto básico de operación y, 2) el gasto de proyectos específicos. Asimismo, en este año, se diseña la tarjeta de control para proyectos, con el propósito de captar los siguientes datos: clasificación programática, presupuesto autorizado anteriormente, objetivo, duración del proyecto, avance que se pretende obtener en el ejercicio, actividades en que participa, nombre de las instituciones que colaboran, cronograma, calendario financiero, nombres y firmas del responsable, del titular de la dependencia, y de los secretarios técnico y administrativo.

A fin de asegurar el correcto llenado de la tarjeta y sensibilizar a los titulares y administradores de las 38 dependencias metropolitanas y los 32 centros regionales, se establece, a principios de 1990, la celebración de reuniones trimestrales, y paralelamente, se inicia el diseño de la base de datos a cargo de la Coordinación Nacional de Organización, Información y Evaluación. Así, el Anteproyecto de Presupuesto 1991 del Instituto, aunque con algunas insuficiencias, ya es sistematizado con base en la información proporcionada en la tarjetas de control; y los recursos obtenidos vía subsidio federal para proyectos (16 mil millones), son incrementados con la aplicación de los ingresos propios captados en el Ejercicio, los cuales ascendieron a 30 mil millones. Con estas acciones, la credibilidad en la administración aumenta y los titulares de las dependencias, los administradores y el personal en general empiezan a abandonar sus actitudes renuentes.

Durante el Ejercicio 1991, también se impulsa la consolidación del subsistema de seguimiento y análisis de los proyectos. Este se basa fundamentalmente en los informes trimestrales de avance cualitativo y cuantitativo de los proyectos que envían las dependencias según el calendario preestablecido, por especialidad a cada una de las coordinaciones nacionales de la Secretaría Técnica, y completos a la Coordinación Nacional de Organización, Información y Evaluación de la Secretaría Administrativa que los emplea para elaborar los informes externos al INAH, principalmente el informe trimestral de la Comisión Interna de Administración, y a la DASP, ésta área realiza la cuantificación y el análisis cualitativo de los resultados obtenidos, auxiliándose con la información de los reportes adicionales que sistemáticamente recibe y que le permiten verificar la certeza de los informes enviados por las dependencias.

Los reportes que apoyan la labor de seguimiento son: 1) el informe del Consejo de Arqueología, que relaciona los proyectos revisados académicamente y de no estar aprobados o presentar anomalías se les suspende la ministración de recursos; 2) el informe de la Comisión Dictaminadora de Publicaciones, sobre las ediciones que se han autorizado o rechazado; 3) el informe de la Coordinación Nacional de Investigación, que ante la falta de consejos técnicos por especialidad, se encarga de revisar la calidad académica de las investigaciones, para determinar la continuidad de su financiamiento; 4) el informe de la Coordinación Nacional de Monumentos que aprueba o rechaza los proyectos de obra en inmuebles históricos; 5) el informe de la Contraloría Interna, que reporta aleatoriamente sobre el avance físico-financiero de los proyectos; 6) el informe de la Subdirección de Fiscalización sobre el estado de cuenta y presupuesto comprobado de cada proyecto; y, 7) el informe de la DASP sobre los movimientos presupuestales solicitados por las dependencias y autorizados por la Secretaría Técnica.

El análisis de estos reportes, permite contar con información oportuna y permanente para la toma de decisiones y respaldar las reuniones internas de evaluación que, a partir de 1992, se llevan a cabo periódicamente. Asimismo, en este Ejercicio, se incorporan al seguimiento los proyectos financiados con recursos de terceros y los que realiza la Secretaría Administrativa. Se logra asegurar un presupuesto para los proyectos de 56 mil millones, integrados con 16 mil millones de subsidio federal y 40 mil de ingresos propios, los cuales aumentaron por la regularización de las tarifas autorizada por la SHCP y por la operación de mecanismos establecidos para ejercer un mayor control en la captación.

En 1993, empero la funcionalidad administrativa alcanzada, el sistema

de información y seguimiento todavía presenta problemas tales como la mala calidad de la información en los reportes enviados por las dependencias; la afectación de metas en proyectos donde la ministración de recursos fue retrasada por la presentación extemporánea de los informes académicos que deben ser dictaminados por la Coordinación de Investigación; el desfase con el cual las coordinaciones nacionales emiten su opinión sobre los proyectos de su especialidad; y, el número considerable de transferencias presupuestales, en virtud de la mala programación de las dependencias. La problemática persiste aún cuando, desde 1992, se tomaron medidas administrativas y mejoraron los procedimientos encaminados a superarla (mayor flexibilidad en la comprobación del gasto, modificación de la tarjeta de control, revisión del catálogo de metas, etc.). Su permanencia indica que todavía prevalece la falta de coordinación entre las áreas técnica y administrativa, así como la existencia de otro tipo de problemas que, al no ser considerados, impactan negativamente el logro de los objetivos institucionales.

En materia de investigación antropológica, arqueológica e histórica, a fin de favorecer el manejo administrativo e incidir en aislamiento que caracteriza a los resultados, se logran compactar los proyectos existentes (de 300 a 170), con la integración interdisciplinaria de investigaciones programadas en un mismo sitio o tema y con el rechazo de aquellos proyectos que corresponden a actividades permanentes, las cuales son financiadas, desde 1990, con gasto básico de operación. Esta medida provoca reacciones como la oposición a desarrollar un proyecto conjunto o bien su abandono en manos de un solo responsable durante la ejecución ante las "manipulaciones administrativas". En contraste, aumenta notablemente el número de ponencias, cursos y conferencias individuales (50% en relación a lo registrado en

1989). En lo referente a la Biblioteca Nacional y su red de locales, se obtienen mejores resultados, ya que se pudo impulsar la sistematización electrónica de los catálogos y la complementación de acervos.

La conservación del patrimonio inmueble, pese a presentar avances en el control de los vendedores ambulantes en zonas y monumentos, no ocurre así con su mantenimiento. De las 155 zonas arqueológicas abiertas al público, sólo 35 cuentan con proyecto de investigación que incluye mantenimiento, el resto permanece desatendido o sujeto exclusivamente a chapeo y dehierbe. Esta situación se recrudece con la reciente incorporación de arqueólogos en los proyectos financiados por el Fondo Arqueológico Nacional. Por lo que respecta a los monumentos históricos cuya problemática es más grave debido a que se localizan en centros urbanos; de los 105 a cargo del INAH, en el período 1989-1992, se atendieron a lo sumo 10; y, aunque se promueve el establecimiento de convenios con las entidades federativas para efectuar el mantenimiento, bajo la supervisión del Instituto, la destrucción continúa, muchas veces amparada con licencias de la propia institución.

La Coordinación Nacional de Museos sigue operando con un programa de inventarios centralizado que, al no involucrar al museo en cuestión, es lento y de bajo rendimiento. Las actualizaciones museográficas previstas, pasan a segundo plano ante los requerimientos de personal para el montaje de las exposiciones internacionales. El Programa Nacional de Museos Comunitarios, que promueve la creación de los mismos con la participación y los bienes patrimoniales de una comunidad, no logra consolidarse. Las visitas guiadas y los cursos a escolares mantienen su ritmo porque son impartidos por maestros comisionados de la SEP. La Coordinación Nacional de Difusión aumentó su productividad en el área de publicaciones (de 80 a 140

libros) sin embargo, los contenidos siguen siendo técnicos y de escasa divulgación.

Mejores resultados se han alcanzado en la ENAH, la cual integró un nuevo plan de estudios que, a finales de 1992, fue aceptado por la Dirección de Profesiones de la SEP, sin embargo la ENCyRM no define aún el programa para el establecimiento de talleres y escuelas en el Interior. El sistema normativo no observa avances con relación a su problemática inicial, excepto en lo que concierne a la reylamentación de los procedimientos administrativos. Los centros regionales, a los que se ha tratado de equipar adecuadamente y dotarlos con mayor presupuesto, presentan un grave problema de coordinación, debido a que cada sección de investigación está regida por la coordinación de su especialidad, por ello, generalmente no aceptan las disposiciones del titular, pero tampoco asumen los escasos lineamientos establecidos a nivel nacional. En la resolución de los conflictos, bien poco contribuye la Coordinación Nacional de Centros Regionales, en virtud de sus funciones de índole administrativa.

Así, no obstante los esfuerzos administrativos por incrementar los ingresos, mejorar las condiciones laborales y dirimir los conflictos sindicales; establecer programas de mantenimiento; gestionar el gasto de inversión y adquirir nuevos equipos de seguridad para los museos; implantar el sistema de información y seguimiento, incorporando en él al área técnica, los resultados no son del todo exitosos. La permanencia de la problemática, deriva en gran medida de la ausencia de dirección eficaz y comprometida por parte de las coordinaciones nacionales técnicas que, después de cuatro años, no consolidan su posición, al estar ocupadas por especialistas académicos de base, con poca visión administrativa y que, ante

la posibilidad de generarse conflictos con su gremio, evaden su responsabilidad en la definición y establecimiento de políticas que unifiquen el quehacer individual de los investigadores en torno a las actividades sustantivas del Instituto; el problema de actitud se observa en cadena, en casi todas las dependencias cuyos titulares son académicos.

Aunado a lo anterior, la falta de los consejos técnicos de las disciplinas (excepto arqueología, cuyo consejo por su antigüedad y desempeño goza de autoridad y prestigio) conlleva a una concentración de poder en la Secretaría Técnica la cual, bajo las presiones externas que demandan respuestas expeditas o bien para ajustarse a los calendarios del Ejercicio Presupuestal, se ve obligada a tomar decisiones, en algunos casos hasta arbitrarias, cuya ejecución genera mayores problemas. La inoperancia de la Coordinación Nacional de Centros Regionales coadyuva a complicar la situación, dado que por su incapacidad en aspectos técnico-académicos y la duplicación de funciones con las áreas administrativas centrales, su actuación atomiza las líneas de mando de las otras coordinaciones y los directores regionales.

De esta manera, aunque en el INAH existe la voluntad política que permitió establecer un marco administrativo organizado (desde luego perfectible), cuyo propósito es llegar a operar como una administración "invisible"; adolece, sin embargo, de los contenidos sustantivos que respondan a su función social. Los antropólogos e historiadores prefieren seguir realizando estudios cuasi-permanentes y aislados como "El ciclo ritual entre los nonhu del sur de Querétaro" o "El origen del mariachi", en lugar de unirse, mezclarse con la población, recoger sus tradiciones, evaluar el impacto de los medios de comunicación y proponer medidas

correctivas, por ejemplificar de alguna manera lo que podría ser su participación en la construcción de una auténtica política cultural. Los arqueólogos optan por seguir buscando evidencias del "maíz más antiguo", en vez de asumir la realidad del país, sacrificando un poco sus anhelos científicos en favor del deteriorado patrimonio.

Los arquitectos y restauradores que por el carácter liberal de su profesión tienen la posibilidad de insertarse en el mercado privado, cuando no se inclinan por trabajos particulares que incrementan sus ingresos, siguen ocupándose en la "lucha" por equiparar sus puestos (gestión de la cual la Secretaría Administrativa ya se hizo cargo). Los investigadores de los museos, en su mayoría, se abocan a la elaboración de catálogos de piezas en bodega, los que reditúan puntos para la evaluación académica periódica, pero cuya información generalmente no cumple con los requisitos para ser incorporada al inventario institucional del patrimonio cultural; además, ocupados en estas tareas o bien en la organización de cursos particulares sobre "Historia del Arte" ó "Culturas Prehispánicas", justifican su automarginación de los proyectos interdisciplinarios de reestructuración y actualización museográfica. En los centros regionales, aunque con otros matices, los investigadores adscritos suelen reproducir las conductas observadas en el área metropolitana, ignorando, por falta de información o táctica, las disposiciones generales en materia de investigación.

Ciertamente, no todo el personal de investigación actúa bajo los parámetros descritos, sin embargo, es frecuente notar como las iniciativas progresistas son coartadas, ejerciéndose sobre ellas tal presión que pronto tienden a desaparecer, generando en el investigador involucrado sentimientos de frustración destinados a fortalecer el espíritu pasivo que caracteriza al

quehacer científico en el INAH. Así, la alta burocratización del personal académico, la ausencia de dirección técnica, la inoperancia de la coordinación regional; y, en paralelo, los bajos salarios del personal, que en mucho estimulan sus conductas apáticas y la diversificación laboral para complementar sus ingresos, son los principales problemas de la institución de cultura más importante del país, la cual, una vez superada su disfuncionalidad administrativa primaria, debe encaminar sus acciones a propiciar la adaptación de los investigadores a la realidad social prevaleciente, para que asuman el compromiso de unir sus conocimientos y esfuerzos en la construcción, defensa y realización de la política cultural que requiere la sociedad mexicana en su cada vez más intensa búsqueda por alcanzar la civilidad democrática.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La cultura nacional es la cultura política de un pueblo, es el conjunto de conductas e intereses compartidos que lo llevan a crear al Estado en un momento histórico determinado; en este sentido, implica la existencia de una conciencia política individual que se suma a otras haciendo prevalecer un interés dominante y estableciéndolo a largo plazo. La expansión de la conciencia política individual determina la mayor o menor participación del pueblo en la formación del Estado, la cual revela el grado de madurez de su cultura política y determina significativamente su actitud en la mediación de los intereses a largo plazo y los inducidos por la convivencia social, así como su capacidad para introducir modificaciones cuando estos últimos alcanzan un carácter dominante. De esta manera, el grado de madurez de la cultura política no es otro que el de la madurez democrática.

La natural relación política de un pueblo con su Estado, se torna compleja en virtud de la amplia gama de intereses sociales diferentes y contrapuestos, por lo que el Estado requiere hacer imperar los intereses a largo plazo a través de una ideología dominante que penetra en el pueblo para moldear racionalmente el proceso de mediación entre los impulsos empírico-sensibles cotidianos y los intereses permanentes.

Cuando dicha ideología adquiere un carácter hegemónico dentro del pueblo que se asienta en un territorio, el Estado logra consolidar una nación, la cultura política, sin dejar de serlo, se transforma en la cultura nacional.

El problema de la cultura racional en el mundo occidental, deriva de la filosofía que fundamenta al Estado moderno, la cual contraponen permanentemente la razón a la espontaneidad. Así, la racionalidad en favor de la nación se opone a la franca dinámica de la identidad cultural del pueblo, entendida como el conjunto de semejanzas que lo cohesionan y lo distinguen de otros grupos similarmente constituidos, reemplazándola por una cultura superpuesta que pronto deja de reflejar la identidad absoluta, reduciéndola a los bienes culturales existentes hasta el momento histórico de la creación estatal.

Los pueblos cuya cultura política revela un alto grado de madurez, en el momento de la fundación del Estado, difunden su cultura nacional sin percatarse que, paulatinamente el discurso deja de corresponder a la realidad concreta que se vive; por lo contrario, los pueblos de baja participación en el proceso, aceptan la cultura nacional como una superestructura complementaria de su identidad cultural, hasta que la natural evolución de esta última nulifica en mayor o menor grado a la primera. De ahí que, aunque ambas formaciones sociales presentan la desvinculación entre la cultura nacional y la identidad vigente, las que cuentan con mayor grado de cultura política resisten mejor la penetración cultural del ambiente

que aquellas que tienden a demeritar su estructura complementaria.

En el proceso histórico del Estado moderno, la identidad influye y es influida por la naturaleza y cultura circundantes; sin embargo, su desvinculación de la cultura nacional sólo se hace perceptible cuando la sofisticación de los medios de comunicación humana amplía el espectro de difusión de las ideas y permite el surgimiento de la opinión pública. El Estado recurre entonces, a los poderes espirituales en provecho de sus fines, pero al hacerlo bajo la premisa cultural de origen sólo logra paliar la situación y aparentemente controlarla. Un mayor avance de los medios humanos de comunicación reivindica nuevamente la identidad cultural del pueblo.

En este contexto se inscribe la cultura nacional del México posrevolucionario. La ideología dominante de la Revolución consolida su hegemonía hacia 1930, pero al no incorporar el proceso recreativo de la identidades que conforman la nacionalidad mexicana, la acción cultural encaminada a fortalecerlas desde una perspectiva nacional, contribuye poco a ella. La cultura nacional se asume como algo complementario a la formación local, la cual no sólo no se apropia totalmente del conjunto de valores éticos y culturales que postula, sino que continúa, a través de su proceso recreativo, incorporando influencias positivas o negativas (con relación a la nación y a la moral humana), de la naturaleza y la cultura que la rodean.

De ahí la vulnerabilidad de la identidad nacional mexicana.

La mediación de las masas populares que reemplaza al impulso democrático surgido con el movimiento maderista, se convierte en un elemento más de la ideología revolucionaria, la cual excluye de la cultura nacional las formas democráticas y estimula el culto a la mexicanidad melancólica, como un complemento natural de su ausencia. Sin embargo, el programa revolucionario también incluye a la educación como un derecho, lo que aunado a las acciones para el bienestar social que, posteriormente impulsa el Estado Mexicano permiten que, a lo largo de cincuenta años, la sociedad evolucione en un sentido democrático.

La Reforma Política de 1977-1978, aunque acusada de mínima en su momento, posibilita una participación creciente de las clases medias (las más favorecidas con la acción educativa del Estado), de tal forma que en 1988, su revelación dentro de los causes democráticos pone en jaque al sistema político surgido de la Revolución. El fenómeno es indicativo de la evolución experimentada por la cultura política del pueblo el cual, no obstante los distintos niveles de politización que presenta, reivindica a la democracia mexicana. El riesgo que corre esta evolución democrática es que realmente llegue a ser obnubilada con la represión y los paliativos económicos de tinte populista que el actual gobierno, renuente a aceptar el cambio democrático del país, lleva a cabo; o bien, que desalentada por la

desigualdad que fomenta la simbiosis del partido oficial y el gobierno, se diluya en la fortalecida mexicanidad melancólica. Este riesgo sólo puede superarse con una mayor dosis de cultura que refuerce la actual identidad cultural del pueblo mexicano y que, al rescatar su proceso de creación y recreación, permita su proyección al futuro. Empero, el actual gobierno también cancela esta opción, reduciendo el gasto público para la educación y la cultura; estableciendo, a nivel constitucional, las bases para el libre juego de las fuerzas conservadoras en este ámbito; y, facilitando la libre expansión de los medios privados de comunicación masiva.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia, que en la base de su fundación encuentra su procedencia estatal y la deformación occidental del concepto de cultura; que, por lo mismo, observa los resultados alarmantes de la burocratización intelectual, la visión patrimonialista de la cultura y el permanente divorcio académico-administrativo; puede no obstante, presentar una opción al pueblo mexicano que se encamina a la democracia, construyendo una política cultural alternativa cuya ejecución coadyuve al surgimiento de una cultura nacional-política con identidad. Puede hacerlo por su calidad como la institución cultural, por excelencia, del país y por constituir un reducto de científicos sociales, cuyos conocimientos deben ser puestos al servicio de la sociedad. Las recomendaciones administrativas orientadas a superar la problemática interna que actualmente sufre el Instituto, son las siguientes:

1) La burocratización del personal académico deriva en gran parte de su permanencia laboral obligatoria en el Instituto y del bajo salario que recibe. Con el propósito de solventar esta situación, se propone la creación de una Agencia INAH que preste servicios de investigación histórica, antropológica y arqueológica a la iniciativa privada y los organismos nacionales e internacionales que los demanden. Para su funcionamiento, el Instituto deberá mantener una bolsa de proyectos que serán asignados al personal periódicamente, tratando de que el investigador ajuste sus tiempos para laborar por lo menos ocho meses continuos en el instituto y los restantes en el proyecto de la institución que haya contratado sus servicios. Esta propuesta tiene dos ventajas: por una parte, permite la interacción del investigador en un medio ajeno al INAH, durante un lapso relativamente largo; y, por la otra, posibilita el incremento de sus ingresos anuales.

2) La arraigada visión patrimonialista de la cultura ha dado lugar a la preeminencia del quehacer arqueológico, con relación a las otras disciplinas, a tal grado que en su estructura actual la Secretaría Técnica del INAH, considera en áreas separadas a la Coordinación Nacional de Investigación y a la Dirección (que por falta de plazas no alcanzó el nivel de Coordinación) de Arqueología, la cual posee una estructura acorde con sus funciones y su infraestructura y equipo, aún cuando no son los óptimos, la caracterizan por ser el área de investigación mejor dotada. La propuesta consiste en la reubicación de esta dependencia bajo la jerarquía de la

Coordinación Nacional de Investigación, sin menoscabo de su patrimonio y funciones, pero con el espíritu de integrarla a la construcción y ejecución de la política cultural tendente, en principio, a desarraigar la expandida visión de la cultura como un bien y a equilibrar la actuación del Instituto en la sociedad.

3) El permanente divorcio académico-administrativo que caracteriza la evolución del INAH, es en gran medida el factor teleológico de su estado actual. Al no existir una cabal comprensión del papel que juegan los dos ámbitos institucionales, se convierte en uso y costumbre entre los investigadores, el repudio, el menosprecio y en no pocas ocasiones, el temor hacia el administrador; éste, a su vez, caracteriza su actitud con la apatía, la indiferencia y hasta la prepotencia con relación a los investigadores y a las funciones sustantivas que realizan. En consecuencia la desvinculación entre los fines y los medios prevalece, no obstante los últimos esfuerzos administrativos por abatir esta problemática e involucrar al área técnica en la planeación institucional.

La construcción de una política cultural, no puede darse, sin embargo, más que con la participación de ambas instancias al mismo nivel. Se requiere, por tanto, de un grupo de trabajo sólidamente integrado por intelectuales y político-administradores que, unificando criterios aporten el punto de vista de su correspondiente disciplina a fin de

obtener un resultado realista y racional que garantice la viabilidad de su ejecución. En este sentido, la propuesta estriba en convertir a la Coordinación Nacional de Centros Regionales, cuya inoperancia y duplicación funcional queda demostrada, en una Coordinación Nacional de Evaluación que asuma la responsabilidad de construir la política cultural del INAH con relación al país, planear y programar su puesta en marcha, realizar el seguimiento académico administrativo y evaluar tanto los resultados obtenidos como el impacto de la política cultural en la sociedad.

Su dependencia jerárquica de la Dirección General, permitiría a la Coordinación Nacional de Evaluación tener contacto directo con la conducción política del Instituto y su posición a un nivel inferior de las Secretarías Técnica y Administrativa la ubicaría como un órgano de apoyo y coordinación de estas dos instancias, de las cuales depende la mayor parte de la Estructura Orgánica del INAH. Asimismo, una vez diseñada la política cultural, algunos investigadores o administradores participantes en el proceso, podrían desplazarse y ocupar la titularidad de las coordinaciones y dependencias técnicas, a fin de asegurar el éxito de la implantación y la operación, asumiendo el encargo con la responsabilidad y el compromiso que una acción de esta naturaleza requiere.

La cristalización de estas propuestas demanda,

indudablemente, una mayor profundización que permita diseñar las estructuras y el funcionamiento más adecuados para las mismas. Conviene, asimismo, señalar algunos elementos que favorecen su puesta en marcha: 1) con una sana administración la captación de ingresos propios del INAH va en aumento, permitiéndole una creciente autonomía con respecto al subsidio federal; 2) el cambio generacional que, después de cincuenta años, se observa en los investigadores adscritos; 3) la ausencia de un esfuerzo anterior por integrar una política cultural a nivel nacional, incorporando los nuevos elementos que ésta considera; y, en consecuencia, el desconocimiento del impacto (positivo o negativo) que un planteamiento de esta naturaleza podría causar a nivel gubernamental; y, finalmente, 4) la convicción de que la cultura política adquirida por el pueblo de México, en breve, hará girar la atención de las urnas a la cultura, en la búsqueda de la civilidad democrática a la que todo pueblo tiene derecho.

B I B L I O G R A F I A

1. Althusser, Louis, *La revolución teórica de Marx*, Ed. Siglo XXI, 20ª edición, México, 1983.
2. Benedetti, Mario y Vargas Llosa Mario, *América Latina, Los intelectuales y el desarrollo político*, Vuelta — NR. 92, México, 1984.
3. Cardiel Reyes, Raúl, *Las ideologías políticas contemporáneas*, Revista de Política y Administración, Vol. 25, UNAM, México, 1976.
4. Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1980.
5. Carrillo Castro, Alejandro, *Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública*, Tesis Doctoral, UNAM, México, 1981.
6. Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y administración*, Ed. Limusa, 2ª reimposición, México, 1989.

7. Campa, Homero y Robles, Manuel, *Por "no prioritaria", el recorte presupuestal arrumba a la cultura*, Proceso Nº 449, México, 1985.
8. Cerroni, Umberto, *Política - método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Ed. Siglo XXI, 1ª edición en español, México, 1992.
9. Córdova, Arnaldo, *La revolución y el estado en México*, Ed. Era México, 1989.
10. Del Paso, Fernando, *Saber amar nuestro patrimonio*, Proceso Nº 866, México, 1993.
11. Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, España, 1976.
12. *Enciclopedia Hispánica*, Ed. Enciclopedia Británica publishers, Inc., 1ª reimpresión actualizada, Kentucky, U.S.A. 1990-1991.
13. Flores, Javier, *Ciencia e Independencia Nacional*, Proceso Nº 515, México, 1986.
14. Galván, Héctor, *El enfoque ortodoxo neoliberal y sus implicaciones teóricas: crítica a la visión neoclásica o neoliberal*, Revista de Ciencias Económicas, Vol. IX, Nº 1 y 2, UNAM, México, 1989.

15. García, Canclini, Néstor, *Políticas culturales en América latina*, Ed. Grijalbo, 3ª edición, México, 1987.
16. García, Cantú, Gastón, *Destrucción del INAH*, Excélsior, Secc. A, México, 30 de abril de 1993.
17. Giddens, Anthony, Turner, Jonathan y otros, *La teoría social, hoy*, CNCA-Alianza Editorial, México, 1990.
18. González, Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ed. Era, 13ª edición, México, 1979.
19. Guerrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, Ed. Fontamara, Barcelona, España, 1981.
20. Heller, Herman, *Teoría del estado*, Fondo de Cultura Económica, 8ª reimpresión, México, 1977.
21. Jiménez, Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, Ed. Limusa, México, 1989.
22. Marín, Carlos, *Alemán reconoce que en información, televisa se autodesura*, (entrevista), Proceso Nº 515, México, 1986.
23. *México y los cambios de nuestro tiempo*, Coloquio de Invierno, T. III, UNAM-CNCA-FCE, México, 1992.
24. *La situación mundial y la democracia*, Coloquio de Invierno,

T.I, UNAM-CNCA-FCE, México, 1992.

25. *Las américas en el horizonte del cambio*, Coloquio de Invierno ,
T.II, UNAM-CNCA-FCE, México, 1992.

26. Loyola-Black, Gloria ,Sanoja, Mario y otros, *Arqueología de Rescate, actas de la tercera conferencia del nuevo mundo sobre arqueología de rescate*, OEA-Editorial Abre Brecha, Caracas , Venezuela, 1990.

27. Olivé, Negrete, Julio César y Urteaga, Castro-Pozo, Augusto, coordinadores, *INAH, una historia*, Colecc. Divulgación, INAH, México, 1988.

28. Ortega y Gasset, José, *El tema de nuestro tiempo*, Revista de Occidente en Alianza Editorial, Madrid, España, 1981.

29. Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad, posdata y vuelta al laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

30. Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, Ed. Siglo XXI, 7ª edición, México, 1987.

31. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano : esta es tu constitución*, Cámara de Diputados, México, 1982.

32. Reyes, Alfonso, *Obras completas*, T. XII, Fondo de Cultura Económica,

México, 1960.

33. Ruíz Dueñas, Jorge, *La economía mixta*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B, Estudios Comparativos, Nº 27, UNAM, México, 1988.
34. Serra, Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, T.I., Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1977.
35. Talavera, Abraham, *Liberalismo y educación*, T. II., Colecc. SepSetentas, SEP, México, 1973.
36. Valadez, Diego, *Derecho de la Educación*, UNAM, México, 1981.
37. Zea, Leopoldo, *El positivismo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
38. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Cajica, S.A., Puebla, México, 1992.
39. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Ed. Porrúa, México, 1992.
40. *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas y Artísticas*, INAH, México, 1972.
41. *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, INAH, México, 1987.

42. *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*, Ts. 3 y 4, SPP-FCE, México, 1985.
43. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, T.I, SPP, México, 1980.
44. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, SPP, México, 1983.
45. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, SPP, México, 1989.
46. *Programa Nacional de Conservación del Patrimonio Arqueológico e Histórico*, INAH, México, 1984.
47. *Programa Nacional de Desconcentración y Fortalecimiento de y Centros Regionales*, INAH, México, 1986.
48. *Programa de Mediano Plazo 1989-1994*, INAH, México, 1989.
49. *Manual de Organización del Instituto Nacional de Antropología e historia*, INAH, México, 1989.
50. *Informes Trimestrales de Labores*, INAH, México, 1989-1992.
51. *Indicadores de Gestión*, (trimestres 1 y 2), INAH, México, 1993.
52. *Recomendación que defina los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas*, Conferencia General de la ONU, Nueva Delhi, India, 1956.