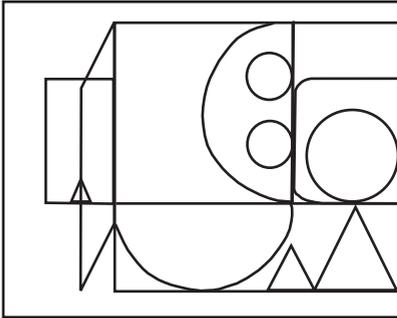


ESCENARIOS DEL FINANCIAMIENTO CULTURAL Y PROPUESTA



Moisés Ladrón de Guevara*

Una de las posibilidades de dilucidar los problemas básicos de la cultura y de situarlos sobre una base firme dentro del marco de esfuerzos en pro del desarrollo, la ofrece el naciente campo del conocimiento y la praxis social asociados al desarrollo cultural, es decir, la economía del desarrollo cultural... La economía del desarrollo cultural se ocuparía de la base económica y del funcionamiento económico de las instituciones culturales, de las "industrias" de cultura de masas,

* Profesor-investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

del mercado para productos artísticos, del patrocinio de las bellas artes y de las artes del espectáculo; se ocuparía asimismo del análisis de las instituciones culturales, de los recursos humanos en las actividades culturales, de las tendencias económicas de las actividades artísticas y culturales, del gasto público e individual en la cultura y, por último, de la administración de los recursos culturales.

Janus Ziolkowski

ESCENARIOS DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA CULTURAL: 1982-2002

La concepción política e ideológica de la tarea cultural realizada por el Estado, las propuestas de política cultural y la organización administrativa que propone esta investigación se enfrentan a una gama muy variada de perspectivas financieras cuya determinación se dificulta en tiempos en que el gasto público está sometido a revisiones constantes ocasionadas por una coyuntura económica de cambio acelerado.

Sin embargo, con el objetivo de visualizar los posibles montos que el Estado podría dedicar a la promoción de la cultura y el significado que ellos tendrían, hemos elaborado tres escenarios para el financiamiento de una política cultural.

Es importante señalar que los escenarios están diseñados en función del crecimiento de la población y de distintas posibilidades en cuanto al presupuesto por habitante dedicado a la promoción cultural entre 1982 y el año 2002; estos escenarios presuponen a la vez una reestructuración de los componentes del gasto público con el fin de fortalecer el financiamiento proveniente de recursos propios y disminuir la presencia de fondos fiscales. También se infiere una menor incidencia de los gastos administrativos respecto a las erogaciones en tareas propiamente culturales.

Con estas variables como base, obtuvimos tres alternativas en el presupuesto global dedicado a la cultura y en la proporción del producto interno bruto del país que se destina a la promoción cultural.

Consideramos prioritariamente a la variable demográfica para la elaboración de los escenarios, ya que es determinante del complejo social; es la población quien a la vez genera y recibe la cultura. Al efecto utilizamos la segunda alternativa de las proyecciones elaboradas por el Consejo Nacional de Población.¹ Escogimos la alternativa menos conservadora en cuanto al

¹ Datos básicos sobre la población de México 1980-2002, Secretaría de Programación y Presupuesto y Consejo Nacional de Población, 1981.

crecimiento de la población, por ser la más apegada a la realidad observada en los últimos dos años. Se parte de una tasa de crecimiento anual de 2.7% entre 1980 y 1981 y se llega a una de 2.0% en el quinquenio 1995-2000. Para los años no contemplados por el Consejo Nacional de Población (1992, 1997 y 2002), proyectamos la población entre 1990 y 1992 a una tasa de crecimiento anual de 2.1%; de 1992 a 1997, a una tasa de 2.05% y de 1997 a 2002 a una tasa de 2.0% anual (véanse cuadro 1 y gráfica 1).

El gasto del gobierno mexicano en la cultura de cada ciudadano es sumamente reducido si se compara con el de otros países: menos de una octava parte de lo que se destina en Australia y Nueva Zelanda y en EUA, y menos de una tercera parte de lo que se dedica en Francia. En la óptica de comparaciones internacionales resulta evidente la necesidad de elevar el gasto *per cápita* en promoción cultural en México.²

En la elaboración de los escenarios se consideran tres criterios en cuanto a la evolución del gasto para la promoción cultural por habitante entre 1982 y 2002 (véanse cuadro 1 y gráfica 2):

- Escenario I. No se modifica el gasto *per cápita* calculado para 1982 durante los 20 años considerados.
- Escenario II. El gasto *per cápita* se triplica para el año 2002 y se llega a la relación observada recientemente en Francia.
- Escenario III. Se sextuplica la relación *per cápita* para el año 2002 y se llega entonces a una relación inferior a la encontrada para Australia y Nueva Zelanda y EUA.³

Para conocer la repercusión que los gastos *per cápita* tendrían sobre el gasto público, calculamos el presupuesto anual que se destinaría a cultura y su relación con el producto interno bruto, en cada una de las situaciones hipotéticas, a partir del monto aprobado por el Congreso de la Unión en el

² Véase Armando Labra, "Financiamiento de la Política Cultural"... *op. cit.*

³ No fue posible elaborar un escenario tendencial, ya que únicamente contábamos con información sobre el financiamiento de la promoción cultural en 1981 y en 1982 y, entre estos dos años, el presupuesto anual *per cápita* aumenta en un 37%; proyectar esta tendencia hubiera arrojado resultados absurdos.

presupuesto de Egresos de 1982 (véanse cuadro 1 y gráficas 1, 3 y 4). Utilizamos las estimaciones del producto interno bruto presentadas por Armando Labra en el trabajo anteriormente citado.

Dicho documento apunta que el problema del financiamiento de la promoción cultural no radica únicamente en los montos globales dedicados a ella, sino también en la estructura administrativa del financiamiento y en la distribución en los distintos rubros que abarca la acción cultural. Se desprende que es necesario canalizar más recursos a través de los organismos públicos especializados en cultura y aumentar en forma importante los fondos provenientes de recursos propios. La proporción del presupuesto dedicada a la cultura, recreación y deporte debe ser preponderante; sin embargo, parece necesario incrementar lo relativo a comunicación social.

En los tres escenarios consideramos tanto los montos del financiamiento anual de la acción cultural, como la estructura administrativa de estos fondos y su distribución en los diversos renglones de la promoción cultural.

Escenario I. Aunque el gasto en cultura por habitante permanece constante debido al crecimiento de la población, el presupuesto anual en cultura aumenta, el incremento en el presupuesto es proporcionalmente el mismo que el de la población (52% en el periodo de 20 años). El producto interno bruto es más de tres veces mayor en 2002 que en 1982, por lo que la proporción de éste, destinada a la acción cultural, decrece constantemente hasta ser sólo el 0.12% del producto interno bruto (véanse cuadro 1 y gráficas 2, 3 y 4).

Este escenario cobra particular interés cuando se considera que, aun disminuyendo la proporción del producto interno bruto destinada a la cultura, si la estructura administrativa cambia hacia una estructura más flexible (véase el cuadro 2.1), se logra un mejor aprovechamiento de los fondos: el financiamiento por parte del gobierno federal disminuye aun en términos absolutos y el financiamiento de los organismos públicos a partir de recursos fiscales crece sólo en 38%). El gasto destinado a la comunicación social aumenta en casi un 80%, mientras que el dedicado a la cultura, recreación y deporte únicamente crece en un 34%.

Si bien este primer escenario conlleva una mayor eficacia administrativa del gasto público destinado a la cultura, también es cierto que implica una retracción real del Estado en el espacio cultural; tales circunstancias hacen imposible atender el rezago cultural de los sectores populares y, en cambio, abre cauces mayores a la transculturación comercial, a la dependencia sociocultural y al incumplimiento de la responsabilidad que la Constitución asigna al Estado como garante de la cultura nacional.

Escenario II. El presupuesto *per cápita* crece, hasta llegar a ser tres veces mayor en 2002 que en 1982. Este incremento, aunado al crecimiento de la población, origina que el presupuesto anual en cultura aumente en 355% en los 20 años considerados. Como el producto interno bruto crece, también la proporción de éste dedicada a la promoción cultural se incrementa en 42% (véanse cuadro 1 y gráficas 2, 3 y 4).

Ahora bien, además del incremento en el presupuesto destinado a la acción cultural, el escenario implica cambios en el financiamiento y en la distribución de sus fondos en la estructura administrativa. Se prevé que el financiamiento por parte del gobierno federal aumente en 135%, entre 1982 y 2002, mientras que el financiamiento de los organismos públicos que se encargan de la promoción cultural a partir de recursos propios se incrementa en 850 (véase cuadro 2.2).

En cuanto al destino de los fondos, los dedicados a comunicación social aumentan proporcionalmente más que los destinados a cultura, recreación y deporte (437% y 303%, respectivamente).

Escenario III. Con un presupuesto anual *per cápita* en promoción cultural que aumenta seis veces entre 1982 y 2002, se estima un presupuesto total que aumenta en más de un 800%. Esta cifra parece elevada. Empero, si se toma en cuenta el crecimiento en el producto interno bruto, no lo es tanto. En efecto, en 2002 sólo 0.75% del producto interno bruto estaría destinado a la acción cultural; esta proporción observada en 1982 es de 0.26% (véanse cuadro 1 y gráficas 2, 3 y 4).

Con este importante cambio cuantitativo, las modificaciones en la composición administrativa del financiamiento son considerables, ya que mientras que los fondos provenientes de recursos propios de los organismos públicos son más de 19 veces mayores en 2002 que en 1982, el financiamiento por parte del gobierno federal es casi cinco veces mayor. El gasto destinado a cultura, recreación y deporte se incrementa en un 700% y el destinado a comunicación social en casi un 1000% (véanse cuadros 2.2 y 2.3).

En esta tercera perspectiva el presupuesto obedecería a una decidida acción pública por rescatar y fortalecer la identidad nacional de los mexicanos a partir del ejercicio pleno de las potestades constitucionales e instrumentos administrativos conferidos al Estado. Esencialmente exige asumir al fenómeno cultural como vehículo del proyecto nacional.

Estos tres escenarios exigen la vocación por parte del Estado de replantear el sentido ideológico de la política cultural hacia el beneficio popular.

CUADRO 1

ESCENARIOS DEL PRESUPUESTO DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA CULTURAL: 1982-2002⁴

Años	Población ^a	Presupuesto per cápita ^b			Presupuesto anual en cultura ^c			Producto interno bruto (PIB) ^d	% PIB. Prom. Cult.		
		I	II	III	I	II	III		I	II	III
1981	71 192.6	237	237	237	16.9	16.9	16.9	8 737.9	0.19	0.19	0.19
1982	73 010.6	325	325	325	23.7	23.7	23.7	9 000.0	0.26	0.26	0.26
1983	74 835.9										
1984	76 538.4										
1985	78 248.1										
1986	79 953.9										
1987	81 673.0	325	428	509	26.5	35.0	41.6	11 418.0	0.23	0.31	0.36
1988	83 404.4										
1989	85 147.6										
1990	86 905.9										
1991											
1992	90 594.3	325	563	796	29.4	51.0	72.1	15 571.0	0.19	0.33	0.46
1993											
1994											
1995	96 248.6										
1996											
1997	100 268.8	325	741	1 246	32.6	74.3	124.9	20 838.0	0.16	0.36	0.60
1998											
1999											
2000	106 570.4	325	874	1 630	34.6	93.1	173.7	24 396.6	0.14	0.38	0.71
2001											
2002	110 704.9	325	975	1 950	36.0	107.9	215.9	28 886.8	0.12	0.37	0.75

¹ Población en miles; presupuesto per cápita en pesos de 1982; presupuesto anual y producto interno bruto (PIB) en miles de millones de pesos de 1982.

Fuente: ^a Secretaría de Programación y Presupuesto y Consejo Nacional de Población, "Datos básicos sobre la población de México 1980-2000", 1981.

^b Con base en el presupuesto para promoción cultural en México estimado por A. Labra en "Financiamiento de la política..., op. cit. y en a", calculamos el presupuesto per habitante en 1981 y 1982.

^c Calculado a partir del presupuesto per cápita presentado en ^b y de la población que aparece en ^a.

^d Para 1982 y 1987, las cifras se obtuvieron en: A. Labra, "Financiamiento de la política..., op. cit.; utilizamos las tasas de crecimiento propuestas en dicho documento para calcular el PIB en 1981, 1992, 1997, 2000 y 2002.

**CUADRO 2.1
ESCENARIO I**

PRESUPUESTO EN ACCIÓN CULTURAL, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN:* 1982-2002

	Estructura administrativa del financiamiento de la acción cultural				Total	Cultura recreación y deporte	Distribución del gasto en acción cultural		
	Gobierno federal	Organismos públicos		Total			Comunicación social	Convenios internacionales	Presupuesto total en acción cultural
		Recursos propios	Recursos fiscales						
1982	11 491.0	5 675.9	6 532.6	12 208.5	17 675.8	6 023.7	-	23 699.5	
1987	11 891.6	8 281.6	6 370.5	14 652.1	19 031.9	7 219.9	292.0	26 543.7	
1992	11 482.8	11 306.2	6 654.2	17 960.3	20 374.7	8 361.9	706.6	29 443.1	
1997	9 874.0	14 892.4	7 821.0	22 713.4	21 898.7	9 580.7	1 108.0	32 587.4	
2000	8 658.8	17 317.7	8 658.8	25 976.5	22 859.4	10 390.6	1 385.4	34 635.4	
2002	8 994.8	17 989.5	8 994.8	26 984.3	23 746.2	10 793.7	1 439.2	35 979.1	

* En millones de pesos de 1982.

Fuente: Cálculos a partir del cuadro 1 y de Armando Labra, *op. cit.*, cuadros 7 y 8.

**CUADRO 2.2
ESCENARIO II**

PRESUPUESTO EN ACCIÓN CULTURAL. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN:* 1982-2002

	Estructura administrativa del financiamiento de la acción cultural				Total	Cultura recreación y deporte	Distribución del gasto en acción cultural		
	Gobierno federal	Organismos públicos		Total			Comunicación social	Convenios internacionales	Presupuesto total en acción cultural
		Recursos propios	Recursos fiscales						
1982	11 491.0	5 675.9	6 532.6	12 208.5	17 675.8	6 023.7	-	23 699.5	
1987	15 660.3	10 906.3	8 389.5	19 295.7	25 063.5	9 508.0	384.5	34 956.0	
1992	19 891.8	19 585.8	11 527.0	31 112.8	35 295.2	14 485.3	1 224.1	51 004.6	
1997	22 512.7	33 954.7	17 831.8	51 786.5	49 929.0	21 844.0	2 526.2	74 299.2	
2000	23 285.6	46 571.3	23 285.6	69 856.9	61 474.1	27 942.8	3 725.7	93 142.5	
2002	26 984.3	53 968.7	26 984.3	80 953.0	71 238.6	32 381.2	4 317.5	107 937.3	

* En millones de pesos de 1982

Fuente: Cálculos a partir del cuadro 1 y de Armando Labra, *op. cit.*, cuadros 7 y 8.

**CUADRO 2.3
ESCENARIO III**

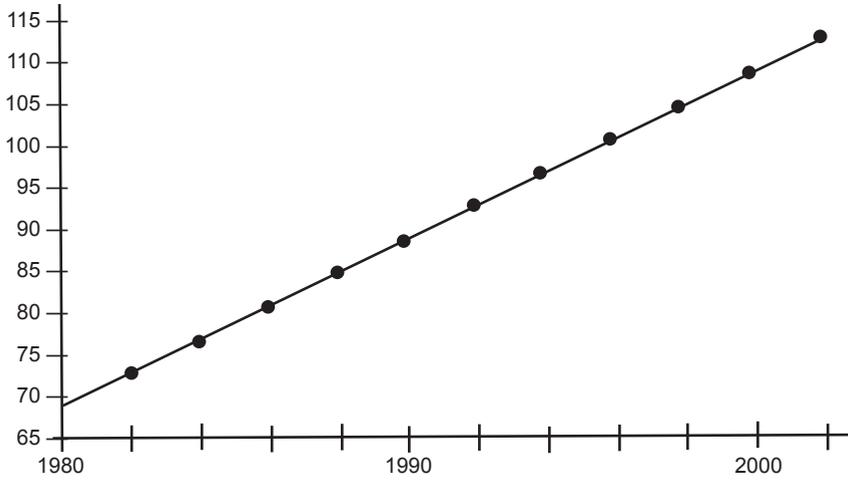
**PRESUPUESTO EN ACCIÓN CULTURAL, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
Y SU DISTRIBUCIÓN.* 1982-2002**

	Estructura administrativa del financiamiento de la acción cultural				Cultura recreación y deporte	Distribución del gasto en acción cultural		
	Gobierno federal	Organismos públicos		Total		Comunicación social	Convenios internacionales	Presupuesto total en acción cultural
		Recursos propios	Recursos fiscales					
1982	11 491.0	5 675.9	6 532.6	12 208.5	17 675.8	6 023.7	-	23 699.5
1987	18 624.1	12 970.3	9 977.2	22 947.5	29 806.8	11 307.5	457.3	41 571.6
1992	28 124.1	27 691.4	16 297.6	43 989.0	49 902.2	20 480.1	1 730.7	72 113.1
1997	37 855.3	57 095.3	29 984.4	87 079.6	83 956.3	36 730.9	4 247.8	124 934.9
2000	43 427.4	86 854.9	43 427.4	130 282.3	114 648.4	52 112.9	6 948.4	173 709.8
2002	53 968.6	107 937.3	53 968.6	161 905.9	142 477.2	64 762.4	8 635.0	215 874.6

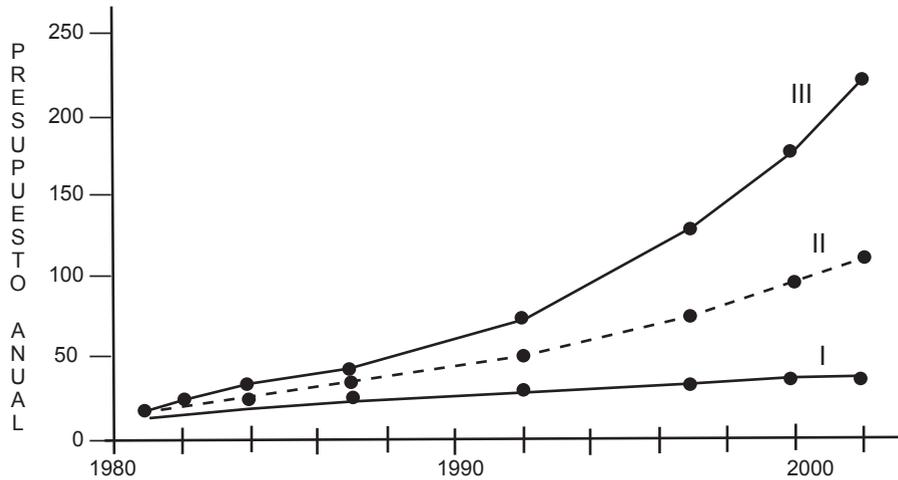
* En millones de pesos de 1982.

Fuente: Cálculos a partir del cuadro 1 y de Armando Labra, *op. cit.*, cuadros 7 y 8.

GRÁFICA 1
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

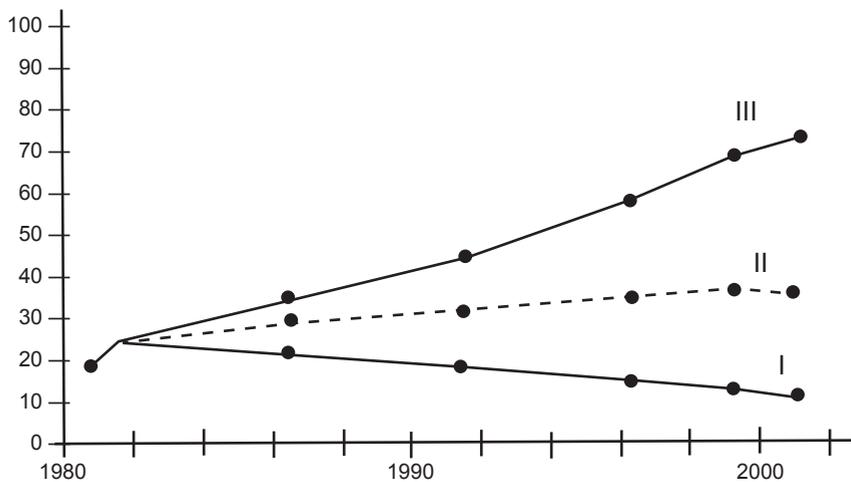


GRÁFICA 2
INVERSIÓN TOTAL



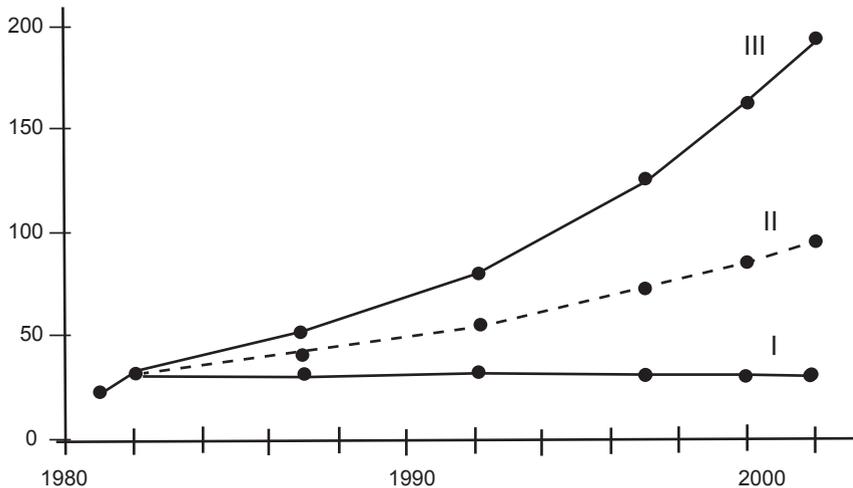
GRÁFICA 3

% PIB. E INV. PROM.



GRÁFICA 4

INV. PROM. CULT. P/C



INTEGRACIÓN DE RECURSOS E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO CULTURAL NACIONAL

En diversas etapas de este proyecto se ha detectado la falta de coordinación entre las múltiples instancias que, directa o tangencialmente, desarrollan actividades para difundir la cultura, proteger el patrimonio cultural, formar artistas y propiciar la participación de todos los mexicanos en el proceso sociocultural. Asimismo, se ha insistido en que esta situación da origen a un significativo desperdicio de recursos humanos y materiales y de capacidad instalada en espacios socioculturales.

México cuenta con suficiente talento creativo, por lo que consideramos que ha llegado el momento de asimilar las variadas y ricas experiencias en este rubro e integrar su parcialidad en un proyecto integrador que, a manera de institución modelo, dé lugar al surgimiento de una nueva etapa, más plena y más fructífera, en la historia de la cultura en México.

El Estado enfrenta la responsabilidad histórica de reorganizar el quehacer cultural en beneficio del total de la población. No hay otra fuerza social, política o económica que garantice la integración del acervo cultural y su difusión, dentro de los cauces que marca la tradición nacionalista de los mexicanos.

Por ello es importante que el Estado configure un órgano político superior abocado a reunir, fortalecer y transmitir los componentes de la cultura nacional. Es preciso que este órgano realice y promueva acciones que enriquezcan el legado cultural y lo difundan eficazmente entre toda la población; los medios de comunicación social deben contribuir a esta difusión y, así, a fortalecer la identidad política y cultural de los mexicanos.

Parece ineludible la creación de un organismo de la más alta jerarquía que integre de manera eficaz y armónica, con base en la filosofía política del Estado mexicano en materia cultural, la constelación de acciones de promoción cultural, con un enfoque totalmente innovador. Dicha institución tendría los siguientes objetivos:

a) *Coordinar todas las instancias de comunicación social*

En la actualidad, una democracia cultural idónea implica el uso ético de los medios electrónicos de comunicación social en su sentido más amplio. Esto significa que la institución propuesta deberá coordinar, armonizar y supervisar todas las acciones que por estos medios tengan incidencia en la formación cultural de la población.

La consecución de este objetivo se apoyaría en la integración de un sistema de prensa, uno de radiodifusión y otro de televisión. Los tres sistemas abarcarían el ámbito nacional y estarían armónicamente interrelacionados. Su función básica sería la de difundir las más diversas formas de la cultura a toda la población; además, esta red de información y comunicación cultural podría configurar una memoria de la evolución sociocultural del país.

b) *Coordinar las instancias que estimulan la creación y preservación del patrimonio cultural*

La preservación del “patrimonio cultural” no se imita a la conservación de monumentos y obras de arte, lo cual implicaría cierto estatismo, sino que abarca también todo el proceso de creación cultural que va desde la sensibilización hasta la proyección universal de los bienes culturales. Es decir, que abarca el estímulo, creación y recreación, formación, difusión e investigación del proceso cultural. Dicho objetivo se apoyaría en la coordinación horizontal de dos instituciones que tradicionalmente han desarrollado planes y programas en este sentido: el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

c) *Coordinar las instancias que promueven el desarrollo de la niñez y la juventud en sus aspectos deportivos, recreativos y culturales*

Este objetivo sería alcanzado mediante la integración y armonización de organismos dirigidos hacia este sector de la población.

d) *Cuidar la imagen cultural del país en el ámbito internacional*

Esto se lograría por medio de un departamento especializado que, coordinando sus acciones con la Secretaría de Relaciones Exteriores, fundamentara un plan general para propiciar en el exterior la verdadera imagen de los valores culturales nacionales. Este plan se elaboraría con el fin de coordinar

acciones a través de las consejerías culturales o de los convenios internacionales de intercambio cultural, y de acciones directas tales como organización de festivales, exposiciones, ferias, etc., todo ello dentro de un mecanismo de vinculación con la acción cultural interna.

- e) *Fomentar la investigación para propiciar una constante renovación de las políticas culturales*

Esta renovación tendría como base los lineamientos de la filosofía política del Estado en materia cultural y de las necesidades reales de cada contexto sociocultural a nivel local, estatal, regional, rural, urbano y nacional.

Sería necesaria la integración de un departamento de investigación cultural donde especialistas en diversas disciplinas evalúen los resultados de las políticas culturales vigentes, diagnostiquen los procesos socioculturales en los diversos ámbitos, propongan soluciones y diseñen acciones específicas para el desarrollo óptimo del proceso cultural.

- f) *Integrar sistemas nacionales de bibliotecas públicas, museos, centros culturales, salas cinematográficas y locales para teatro, ballet y danza*

Los sistemas estarían vinculados entre sí para lograr un máximo aprovechamiento de los recursos y la más amplia participación ciudadana.

- g) *Integrar un instituto de formación profesional de trabajadores de la cultura*

Esto permitiría cubrir la futura demanda de promotores de actividades culturales, administradores de programas culturales, animadores culturales, locutores, productores, adaptadores y guionistas de radio, televisión y cine.

- h) *Poner en práctica un sistema de financiamiento de la cultura*

Este sistema de financiamiento deberá sustentarse cada vez más en recursos propios, abatiendo la porción correspondiente a sus ingresos de origen fiscal. Sería necesaria la creación de un Banco de Desarrollo Cultural, cuyo objetivo sería la generación de recursos financieros para la promoción de la cultura.

Para alcanzar los objetivos propuestos se sugiere la creación de un organismo, a nivel de Secretaría de Estado, encargado de implantar la política que en materia de cultura popular y comunicación social debe realizar el Poder Público.