

La reforma político-administrativa a la PCM

Agenda, problemas e institucionalismo



Pedro I. Rosas Medina

Licenciado en Políticas Públicas por la UAM-L

rosas_medina@hotmail.com

Primer Coloquio de Estudiantes de la
Licenciatura en Políticas Públicas

25 de Octubre, 2019

Índice

Introducción	1
Antecedentes	2
Marco Teórico	8
PCM: problema y agenda gubernamental	11
Hallazgos	14
Reflexiones Finales	24

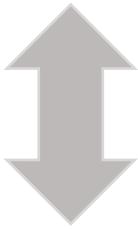


Introducción

- Esta presentación busca indagar el proceso de redefinición de la agenda gubernamental en materia cultural del sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN, 2012-2018). Especialmente, se busca analizar la forma en que el entorno institucional dentro del cual se inscribe el proceso de debate para la creación de la Secretaría de Cultura (SC, 2015), incide directamente en la irrupción de distintas agendas políticas.
- Asimismo, se intentará caracterizar la génesis de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC, 2017); las estrategias de los actores involucrados y, finalmente, se buscará hacer una caracterización del proceso completo dentro de los modelos prototípicos de la *agenda setting*.

Antecedentes

La Política Cultural Mexicana (PCM) en las últimas décadas



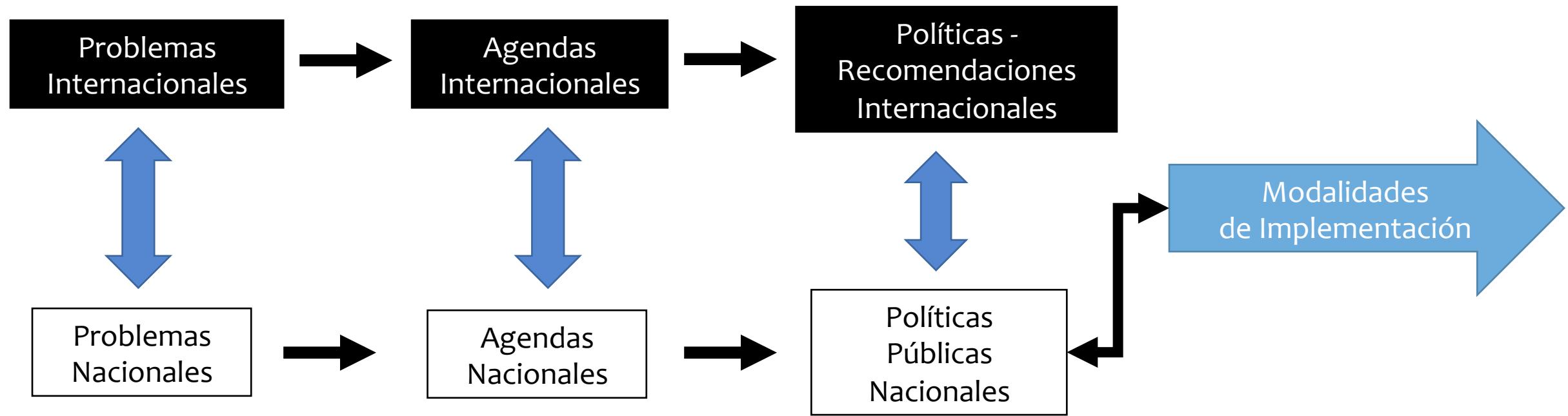
CONACULTA

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Un apunte inicial

En día, es afirmable y comprobable que las políticas públicas suceden tanto en el sistema político nacional, como en el sistema internacional. En ese sentido, el trabajo de los diseñadores locales se vuelve todavía más complejo, pues las organizaciones e instituciones mundiales, debido a tamaño, recursos, poder, etc., definen en gran medida las agendas a nivel nacional (Ray, 1990).

Figura 1. El papel internacional en la Política Nacional



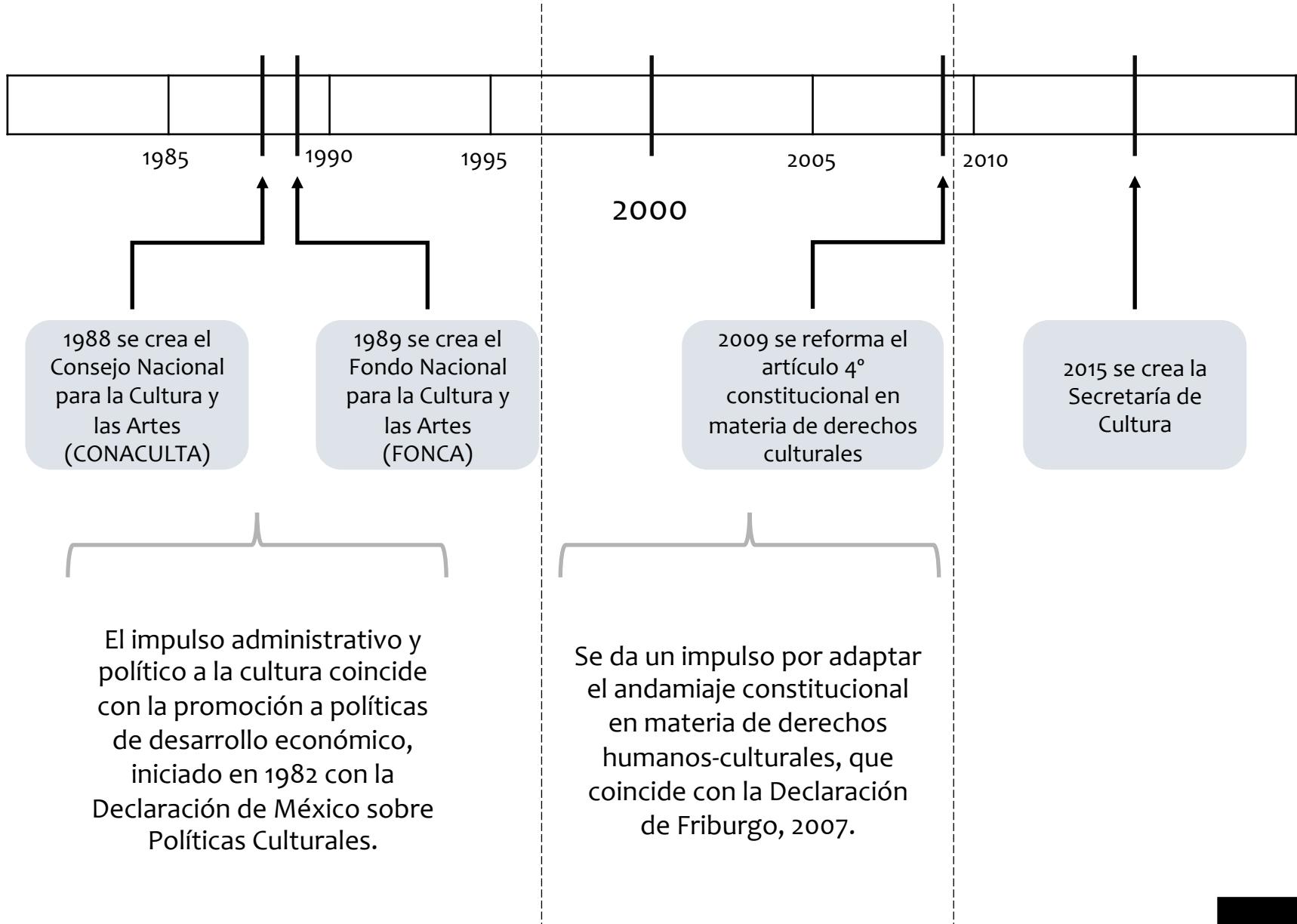
Fuente: elaboración propia con base en McGrew y Lewis, 1992 en Parsons, 2007: 263.

Tendencias internacionales

- La Declaración de México sobre las Políticas Culturales
 - Convención de Venecia (1952 y 1970)
 - Convención de La Haya (1954)
 - Convención de París (1972)
- La Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
 - Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001)

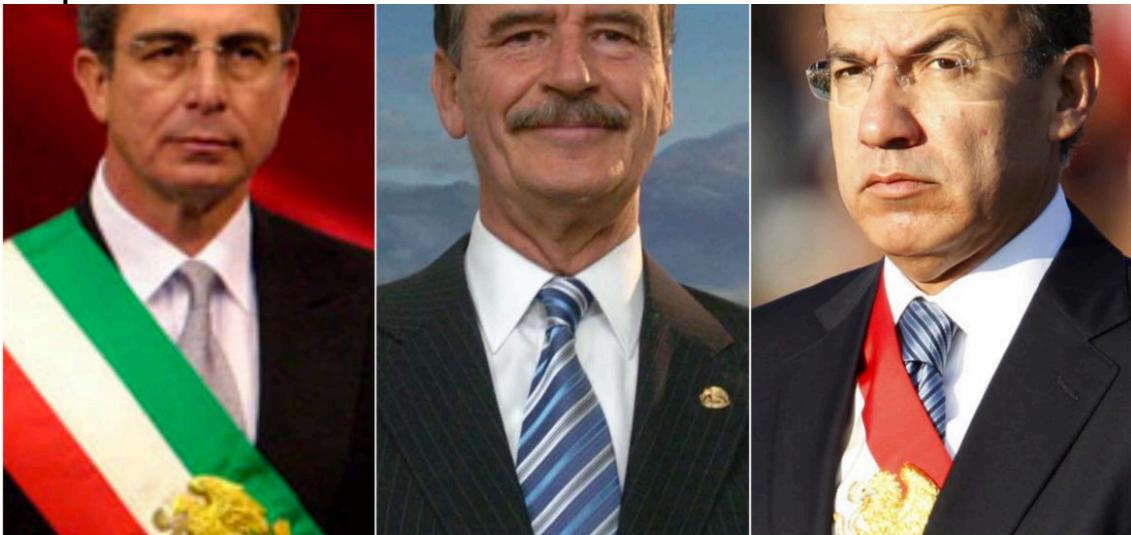


La PCM: transiciones y políticas de consolidación



Fuente: elaboración propia.

Programas sexenales de cultura en México



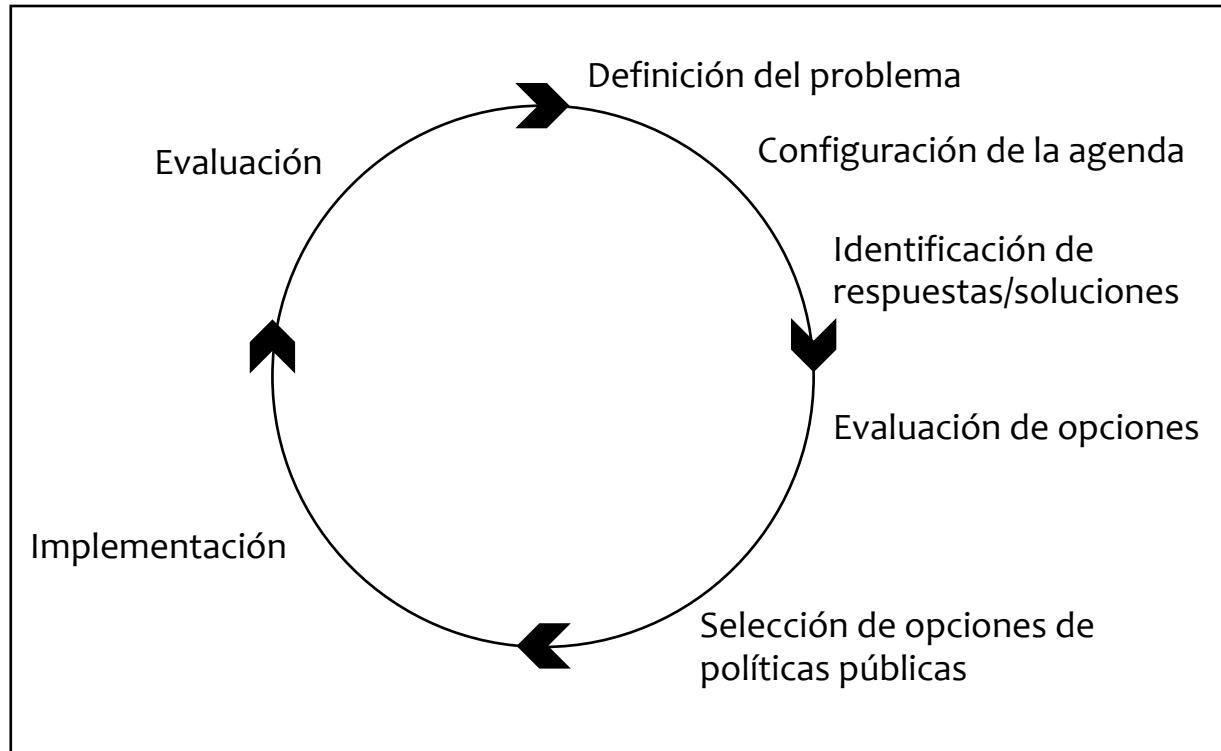
- Previo a la transición democrática del 2000:
 - Programa Nacional de Cultura 1995-2000
 - Consolidar el sistema de financiamiento a los proyectos culturales.
- Posterior a la transición democrática del 2000:
 - Programa Nacional de Cultura 2001-2006
 - Consolidar los mecanismos financieros y administrativos del sector cultural.
 - Programa Nacional de Cultura 2007-2012
 - Redefinir los procedimientos de toma de decisión.
 - Revisar y redefinir las funciones debido a diagnósticos que arrojaban casos de duplicación y traslape de funciones.
 - Eliminar las prácticas discrecionales en el otorgamiento de apoyos y donativos a la cultura y las artes.

Marco Teórico

Problemas Pùblicos y Configuración de Agenda

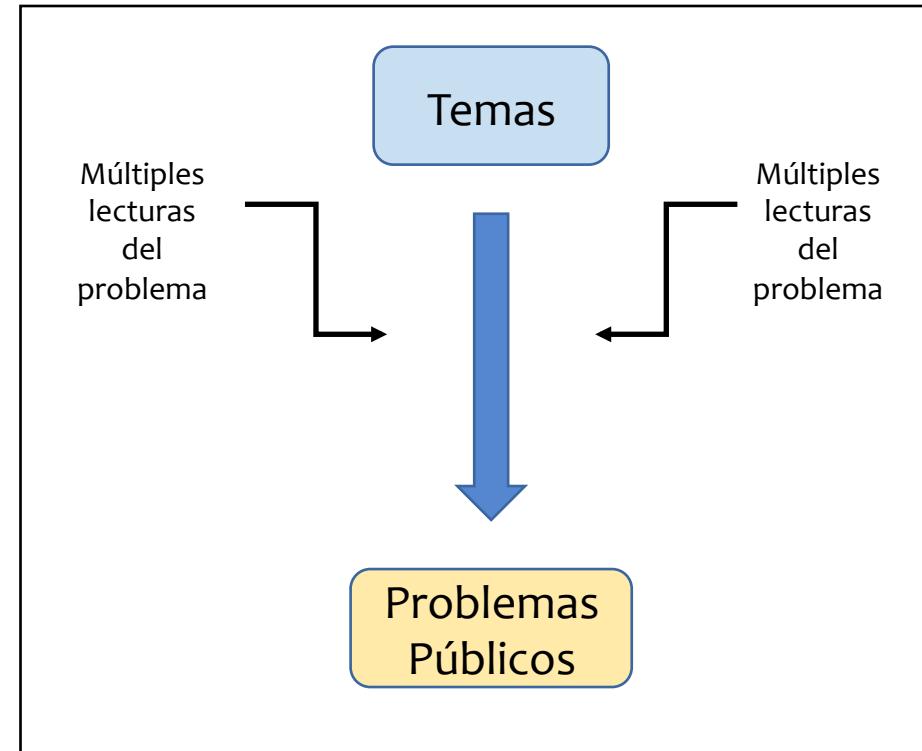
Políticas Públicas

Figura 2. El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: adaptado de Wayne Parsons, 2007: 111.

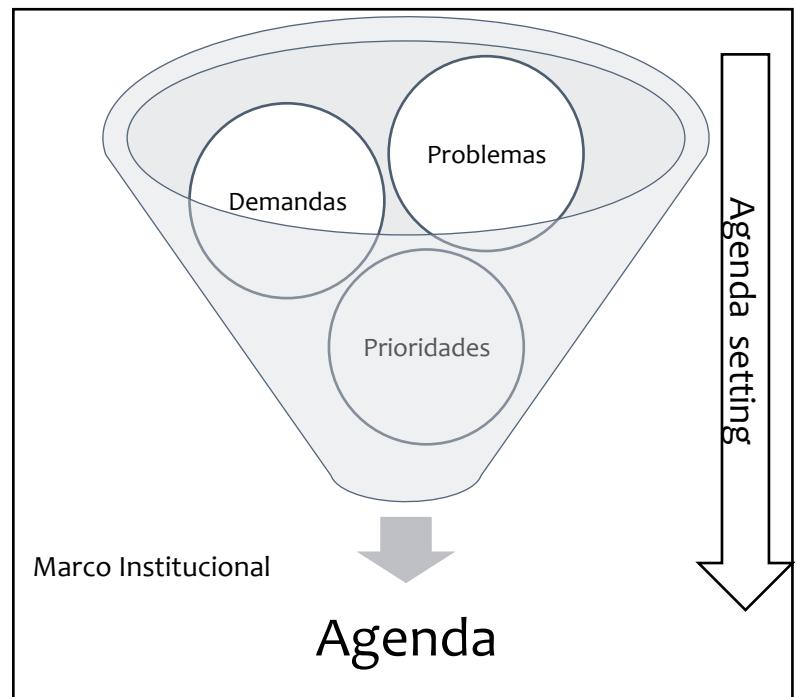
Figura 3. El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 1. Tipos de agenda

**Figura 4. Agenda Setting e
Institutionalismo**



Fuente: elaboración propia.

Tipo	Definición
Agenda Pública	Está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.
Agenda Política	Está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen capacidad de impulsarlas.
Agenda Gubernamental	Es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

PCM: problema y agenda gubernamental

El problema y la agenda de la PCM en el sexenio de EPN

La construcción del problema y la agenda gubernamental de la cultura

Diagnóstico Cultural de PND: Infraestructura, Patrimonio y Espacios culturales (PND, 2012: 126).

Problema identificado: El acceso a las actividades culturales dentro de centros destinados a la cultura y las artes se ve socavado debido a que las instituciones de este sector no son autosustentables (PND, 2012: 126).

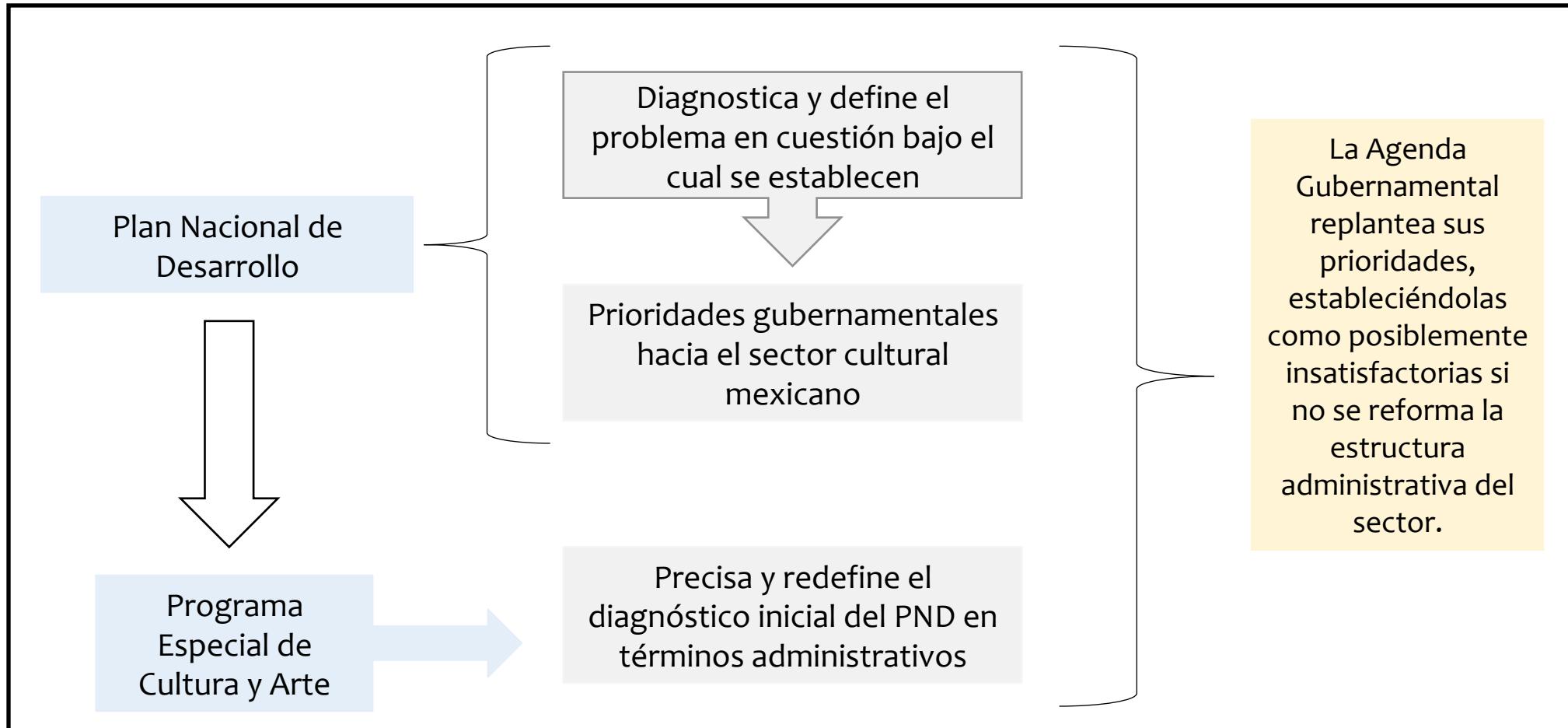


Figura 5. Las causas del problema central



Fuente: elaboración propia con base en el PECA, 2014.

Figura 6. La construcción del problema y la agenda gubernamental de la cultura



Fuente: elaboración propia.

Hallazgos

La creación de la SC y la LGCDC

- Busca atender el problema planteado desde el PECA con relación a los objetivos y prioridades estratégicas del PND.
- Intenta separar la cultura del sector educativo para lograr mayor vinculación con áreas de aprovechamiento económico.
- Busca adjudicar la responsabilidad de diseño e implementación de programas y proyectos culturales; así como de la consolidación administrativa del sector (EPN, 2014).



Iniciativa Presidencial para crear la SC

Cuadro 2. Calendario del proceso legislativo para la creación de la SC

Fecha	Suceso
08/09/2015	Se presenta ante la Cámara de Diputados la Iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LOAPF para crear la SC.
14/09/2015	La Mesa Directiva turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía (CCC) la Iniciativa en cuestión
01/12/2015	Primera discusión: reunión en conferencia entre la CCC y la Comisión de Cultura del Senado.
02/12/2015	Mesa de Trabajo con el colectivo de trabajadores del sector cultural, artístico y arqueológico.
04/12/2015	Mesa de Trabajo con el presidente del CONACULTA, Rafael Tovar y de Teresa, y el Mtro. Aurelio Nuño, Secretario de Educación Pública
07/12/2015	Mesas de trabajo sobre: Patrimonio Cultural Material e Inmaterial; Políticas Públicas en materia cultural; Desarrollo Artístico y Estímulos a la creación; y Cine y Medios Audiovisuales.
09/12/2015	Reunión extraordinaria de la CCC para discutir la propuesta de dictamen sobre la Iniciativa.
10/12/2015	Se discute y aprueba en lo general y en lo particular la iniciativa en cuestión, pasando al Senado para ratificación.
15/12/2015	Se reúnen diversas comisiones del Senado para aprobar el dictamen y discutirlo en el pleno de la Cámara de Senadores
16/12/2015	Se firma el Decreto por el que se da vida a la nueva Secretaría de Estado.

Fuente: elaboración propia con base en CCC, 2015.

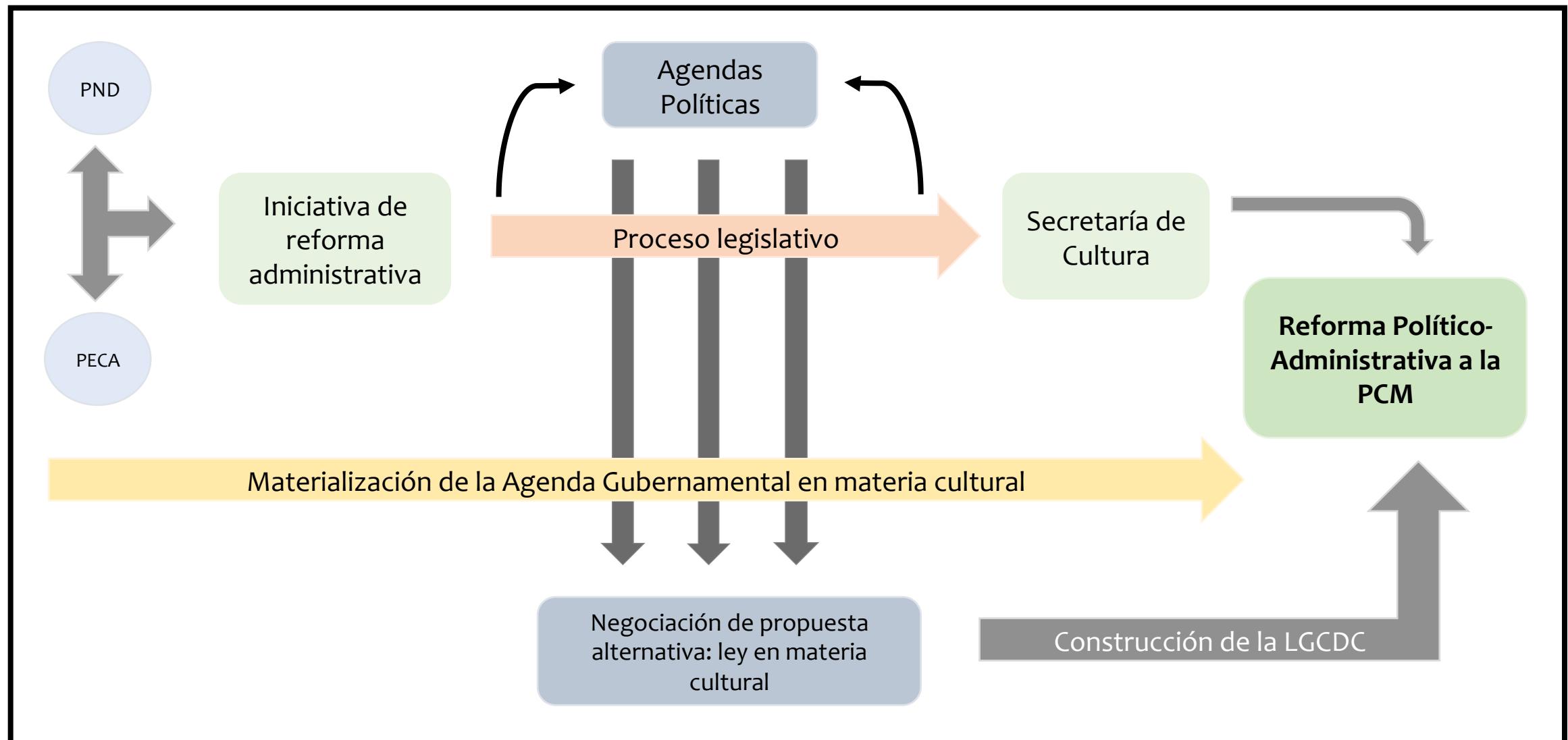
1/2

Proceso legislativo para la creación de la SC



- La opción de Ley se plantea como opción preferible pues en ella se discutiría públicamente el problema público de la cultura y el sentido de la SC (Cottom, 2015).
- La opción de Ley se acepta promete como opción posterior a la aprobación de la SC (Ventura, 2015).
- Para legitimar la oferta del Ejecutivo, comisiones del Congreso reciben a grupos de expertos en materia cultural y mientras se discutía el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados sobre la SC, se emite el Acuerdo de la JUCOPO para trabajar sobre una Ley de derechos culturales (CCC, 2015).

Figura 7. La reforma político-administrativa de EPN a la cultura



Fuente: elaboración propia.

Hacia una Ley en Materia Cultural

Otras demandas aseguradas para dar continuidad a la aprobación de la SC en ambas cámaras fueron:

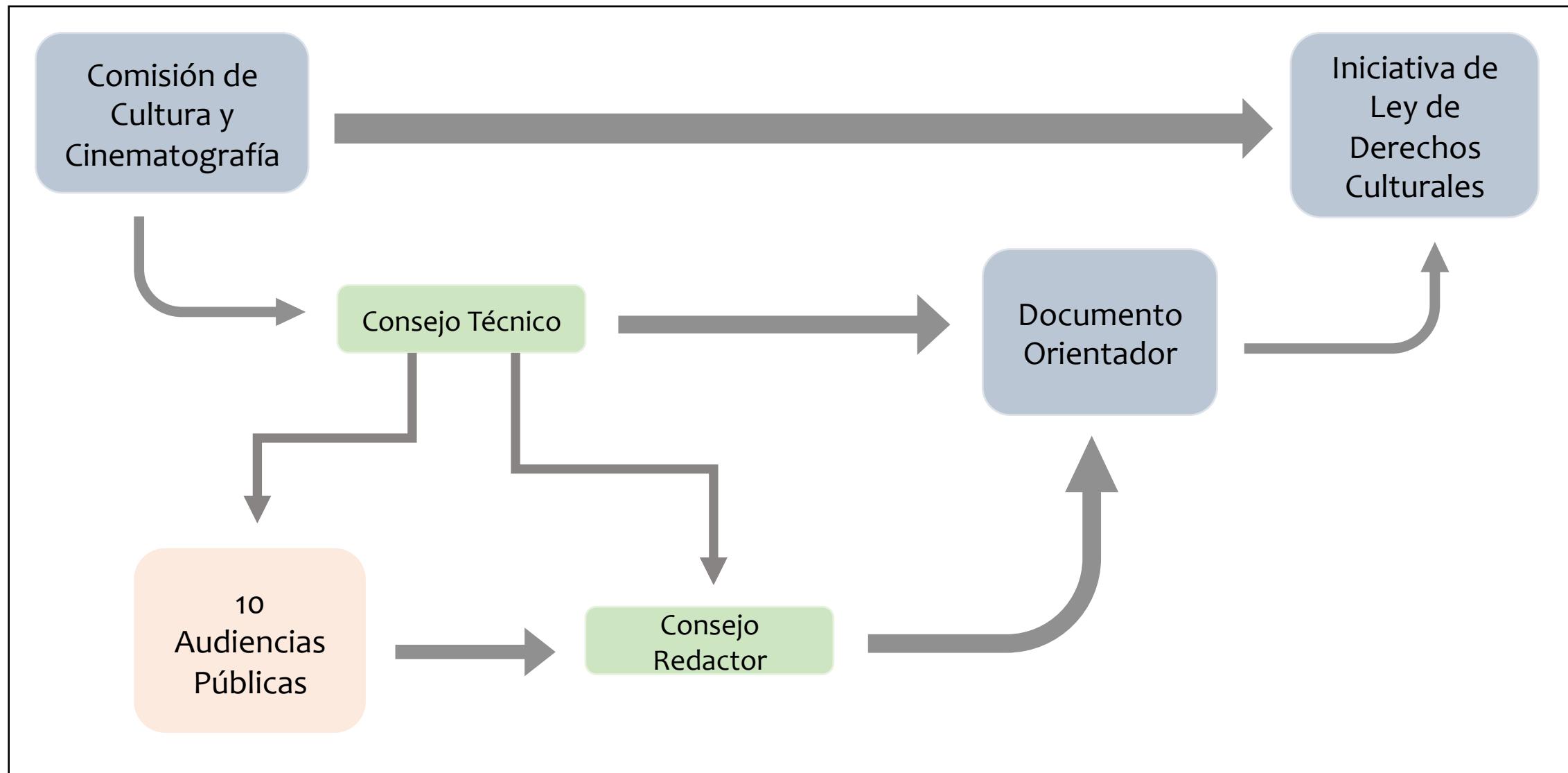
1. La Ley en materia.
2. El diseño y aprobación de:
 1. Manual de Organización de la SC.
 2. Reglamento Interno de la SC.
3. La eliminación del artículo 5º transitorio que atentaba contra derechos laborales.

Cuadro 3. Calendario hacia la Iniciativa de Ley de la Comisión de Cultura y Cinematografía

Fecha	Actividad
17/03/2016	La Comisión de Cultura y Cinematografía acuerda crear el Consejo Técnico de la Ley General de Cultura.
27/04/2016	Sesiona por vez primera el Consejo Técnico y se diseñan 10 audiencias públicas a nivel nacional.
30/06/2016	Se abre el período de discusión pública en Puebla.
02/06/2016	Cierran en Chihuahua las audiencias públicas y se abre el período de diseño de la propuesta de Ley.
14/01/2017	Se instala el Consejo Orientador Hacia una Ley General de Derechos Culturales en México.
14/03/2017	Culminan los trabajos del Consejo Orientador se presenta, un día después, el Documento Orientador hacia una Ley General de Derechos Culturales
15/03/2017	

Fuente: elaboración propia con base en CCC y CC, 2017.

Figura 8. Hacia una Ley en materia cultural



Fuente: elaboración propia.

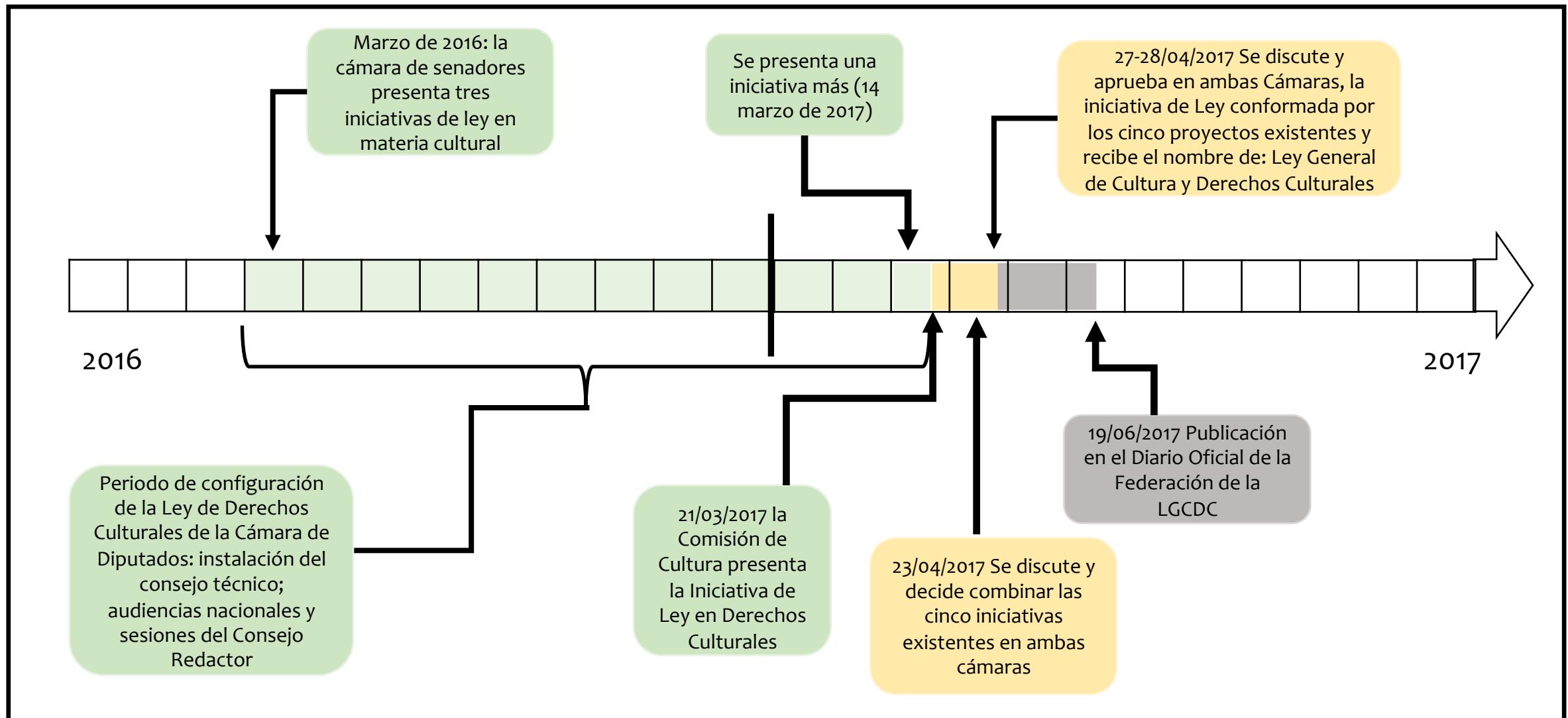
Cuadro 4. Paralelismo Legislativo

Nombre y Fecha de la Iniciativa	Impulsores
Iniciativas en la Cámara de Senadores	
<i>Ley General para el Acceso, Fomento y Disfrute de la Cultura (30/09/2014)</i>	Senadores del PRI, PRD y PAN
<i>Ley General de Cultura (29/03/2016)</i>	Senadores del PRD, PAN, PT y PRI
<i>Ley General de Cultura (31/03/2016)</i>	Rabindranath Salazar Solorio (PRD)
<i>Ley General de Cultura (14/03/2017)</i>	Colectivo de Senadores de todas las bancadas, liderados por Emilio Gamboa Patrón
Iniciativas de la Cámara de Diputados	
<i>Ley General de Derechos Culturales (21/03/2017)</i>	Diputados de la Comisión de Cultura y Cinematografía



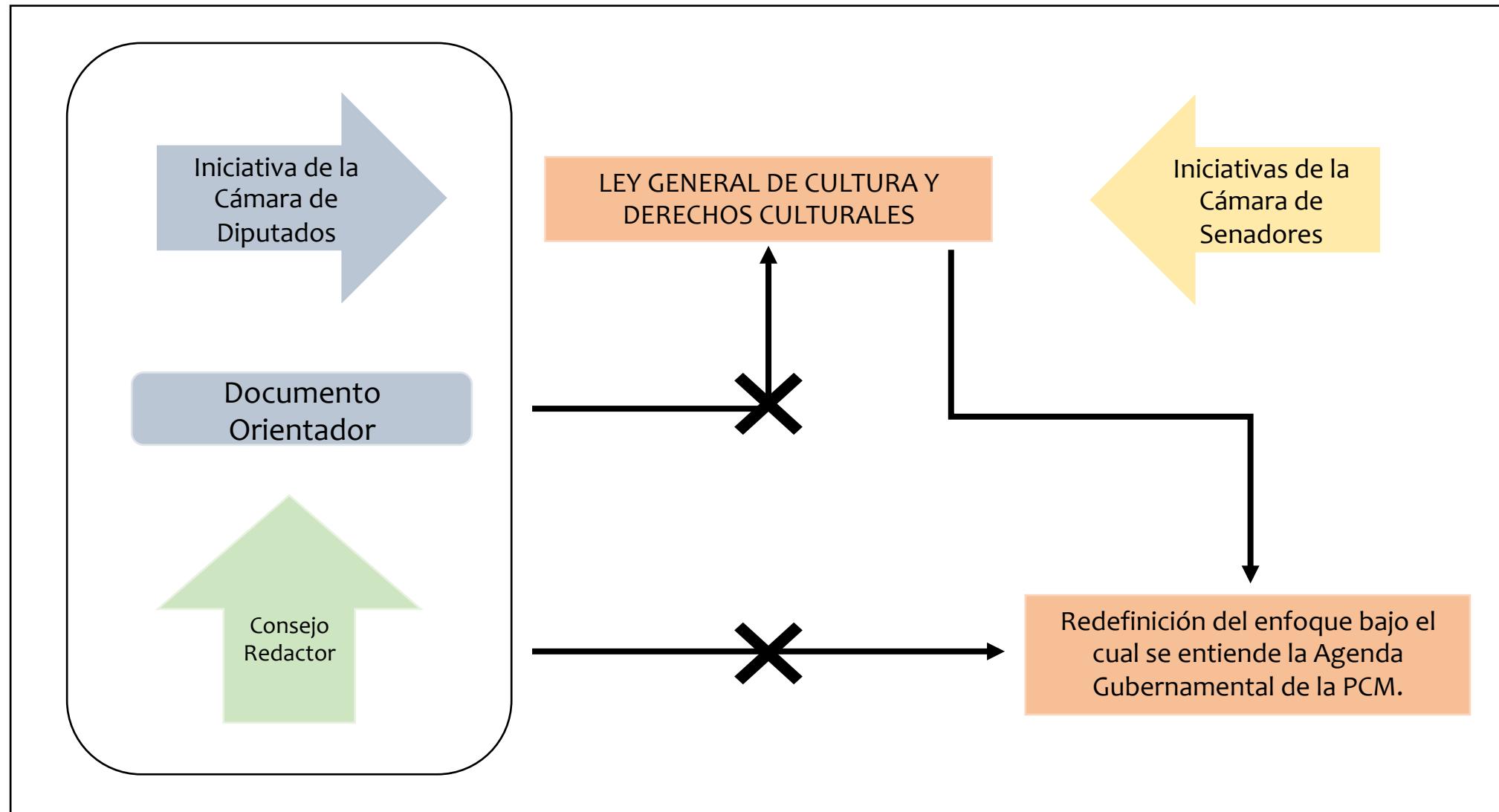
Fuente: elaboración propia con base en CCC y CC, 2017.

Figura 9. Tramo final hacia una Ley de Cultura



Fuente: elaboración propia.

Figura 10. La LGCDC en la redefinición de la AG de la PCM



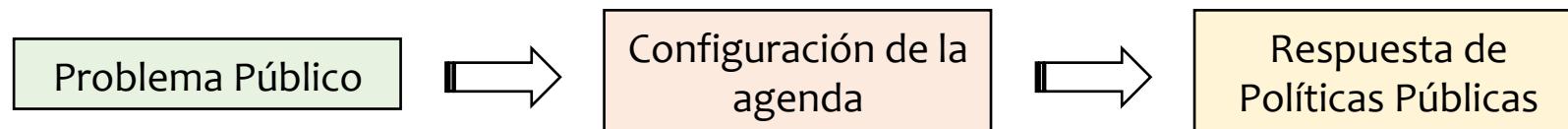
Fuente: elaboración propia.

Reflexiones Finales

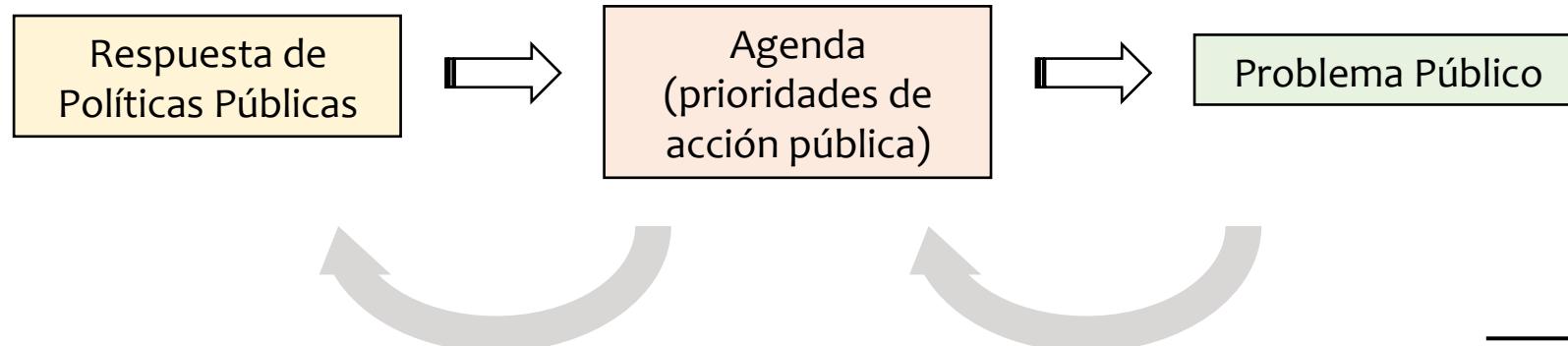
Redefinición de agenda, respuestas y control

Reflexiones finales

- Usualmente se ha pensado, con el objetivo de dotar de carácter científico a las Políticas Públicas, que



- En este espacio se propone que, en determinados casos (más usual de lo que se puede llegar a asumir),

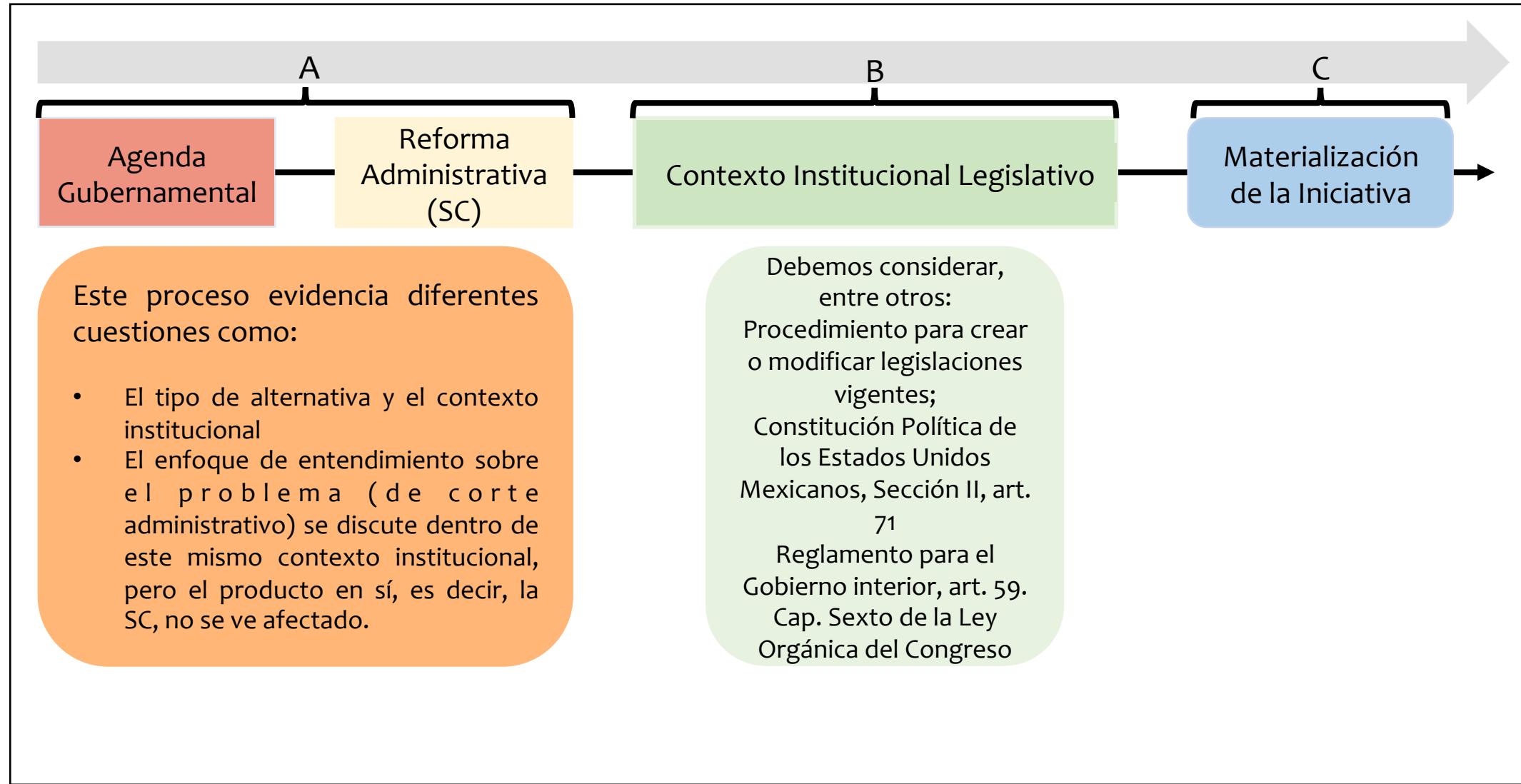


Cuadro 5. Modelo de anticipación interna en la PCM

Variables/Modelo	Anticipación Interna Modelo	Anticipación Interna Hallazgos
Actores propietarios del problema o precursores del proceso	Autoridades Político-Administrativas	Gobierno Federal
¿Existía una demanda social claramente articulada?	No	No en el pasado reciente al nacimiento del proceso
¿Impacto social o audiencia del problema?	Restringida	Restringida a los sectores cercanos a la cultura y las artes
¿Conflictos mediatisados, opinión pública interesada?	No necesariamente	No
¿Explotación partidista?	No	No
Principales recursos movilizados	Información y Derecho	Información
Principales reglas institucionales utilizadas	Principios del derecho administrativo y reglas decisorias tradicionales	Principios del derecho legislativo y reglas de decisión tradicionales

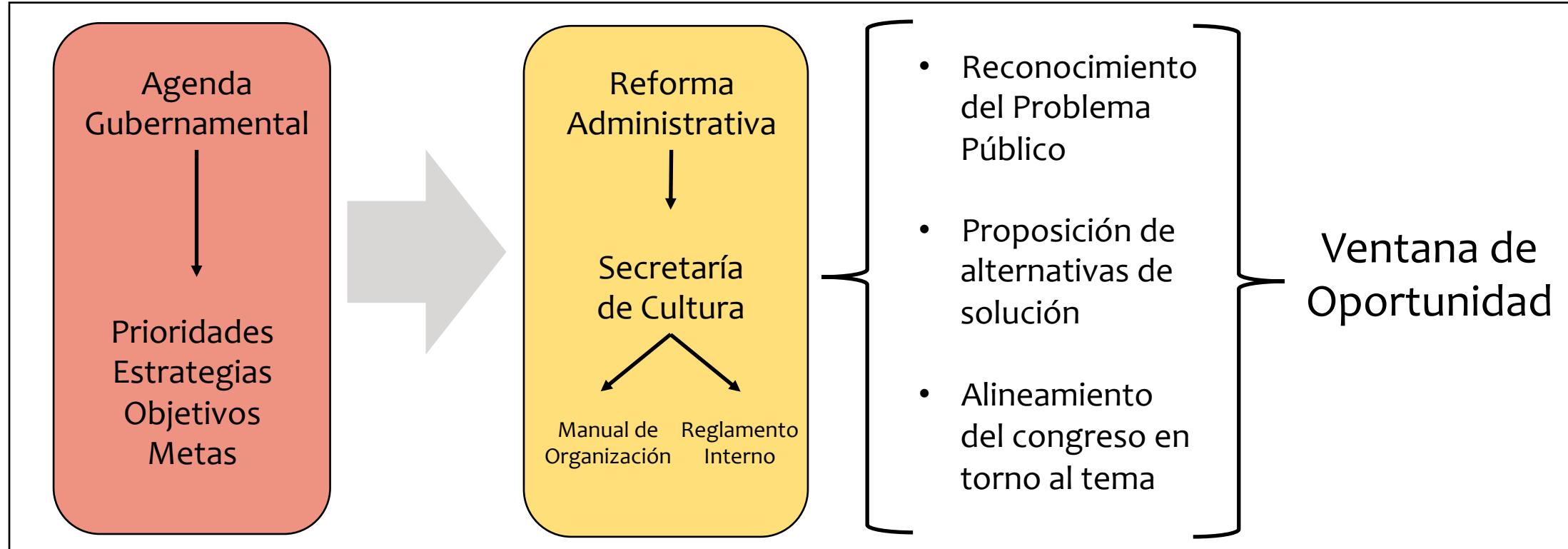
Fuente: elaboración propia.

Figura 11. La naturaleza de la SC y el contexto institucional



Fuente: elaboración propia.

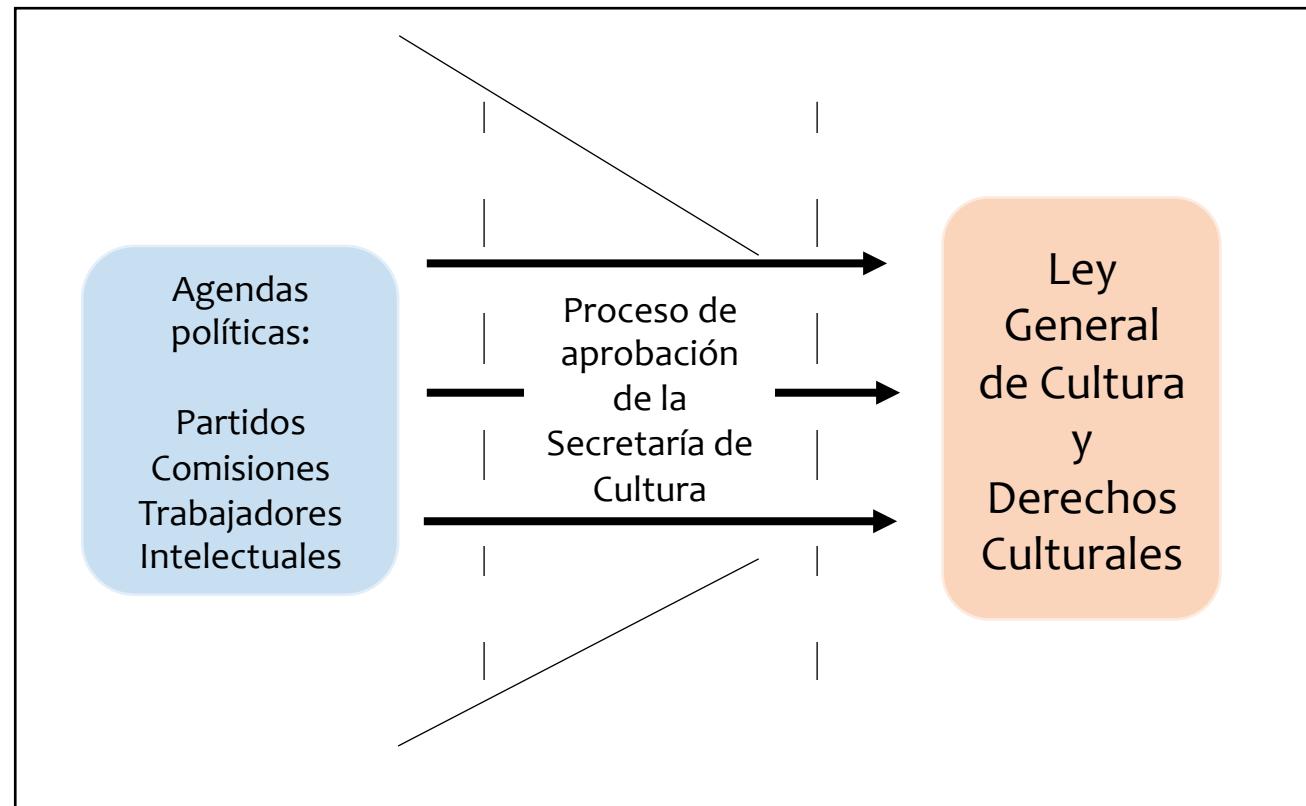
Figura 12. La LGCDC y la ventana de oportunidad



Fuente: elaboración propia.

Figura 13. Irrupción de las Agendas Políticas

- La ventana de oportunidad se entiende como una posibilidad de redefinir el enfoque bajo el cual se comprenderá la naturaleza de una posible SC.
- La ventana de oportunidad se muestra como una posibilidad de posicionar alternativas a la SC.
- La LGCDC, finalmente, es un instrumento que aglomera los asuntos tratados y filtrados a través de esta ventana de oportunidad, así como el nuevo sentido de la reforma a la cultura.

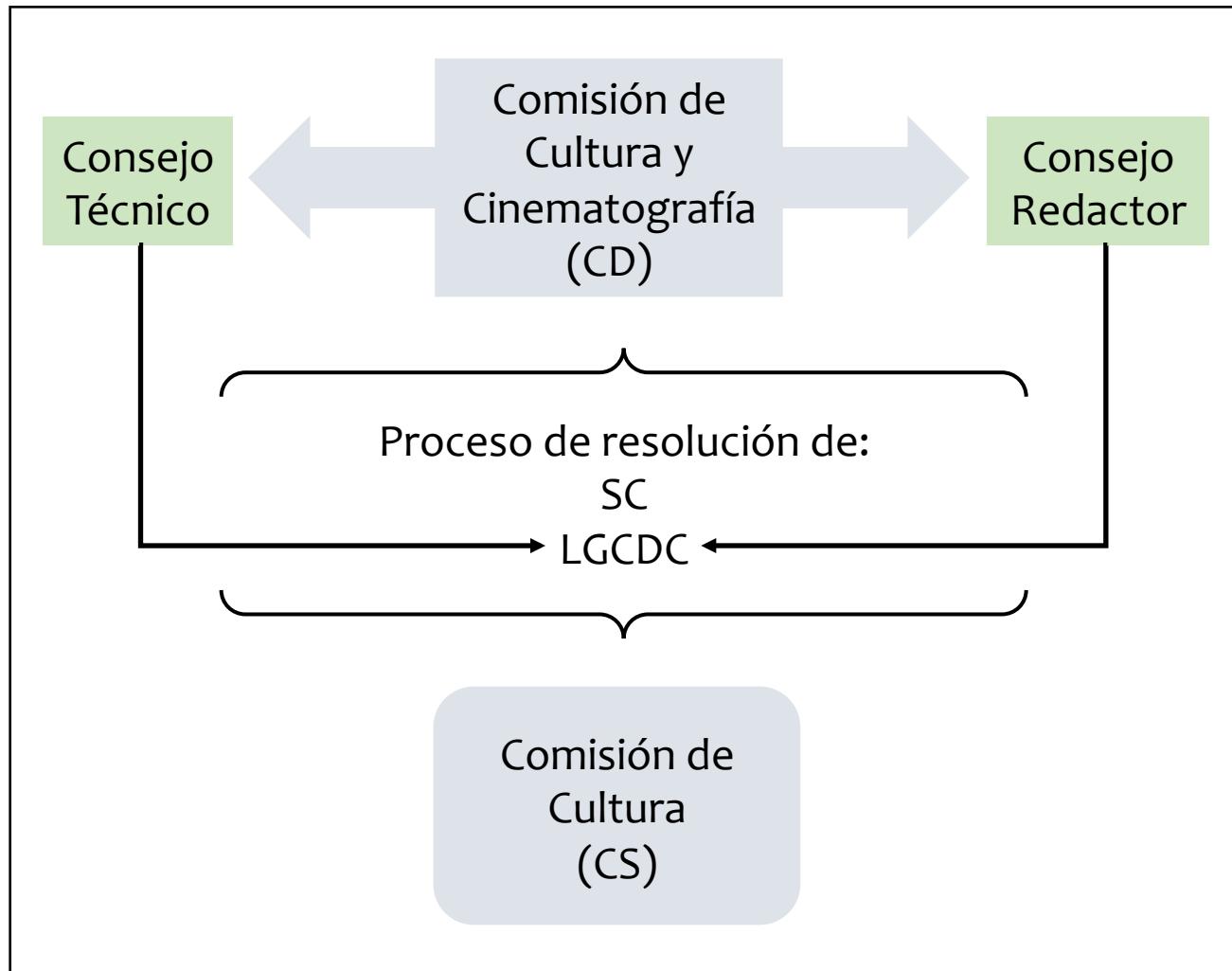


Fuente: elaboración propia.

Figura 14. Las respuestas a la agenda

La Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados y la Comisión de Cultura del Senado dieron, en conjunto, tres respuestas al proceso muy claras:

1. Establecieron un procedimiento para el tratamiento del problema.
2. Formaron dos cuerpos de expertos (consejos) que se encargaron de diagnosticar, estudiar, construir la agenda política de la LGCD.
3. Recibieron y atendieron diferentes grupos sociales para tratar el asunto de la reforma en su conjunto.



Las respuestas a la reconfiguración de la AG

- Los resultados de lo anterior, incluidos en los hallazgos, demuestran que:
 - El establecimiento del procedimiento para el tratamiento del problema no comprometió el contenido y, mediante la estructura o el andamiaje institucional, logró cribar la iniciativa ideal y conformar un proyecto alejado de la figura inicial.
 - El tiempo transcurrido entre la instalación de consejos y su dictamen, así como de discusión para la combinación de iniciativas para la creación de la LGCDC, hace ver más la conformación de los primeros, como medidas para la postergación del examen del problema.
 - La constitución de audiencias públicas, se asemeja a una respuesta prototípica “mandar una señal simbólica”.

Las respuestas a la reconfiguración de la AG

- Las políticas subsecuentes a la fundación de la SC y el resultado final de la LGCDC, demuestran que:
 - El problema central identificado, así como el enfoque, fueron solamente medios para la legitimación de la actuación administrativa hacia un sector marginado.
 - El resultado final se engloba como una respuesta en el sentido de reglamentar una parte pequeña del problema y no atacar el fondo.

CONTACTO

Pedro I. Rosas Medina

Licenciado en Políticas Públicas por la UAM-L

rosas_medina@hotmail.com