

La cultura como política pública

para el desarrollo de las comunidades indígenas en el estado de Hidalgo, México. Retos y avances

Culture as a Public Policy for the Development of Indigenous Communities in the State of Hidalgo, México. Challenges and Advances

Esta obra se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Mario Alberto Velázquez García y Estefanía Soto Carrasquel

Resumen

En este artículo analizamos las políticas culturales del Estado de Hidalgo. Específicamente, cuáles son las acciones tomadas para impulsar o inhibir la participación de las comunidades indígenas en este tipo de programas de gobierno. Para realizar esto, haremos un análisis retrospectivo sobre el diseño de política centrándonos en la relación que existe entre cultura y desarrollo. Analizaremos el Fondo de Fomento Artesanal como el programa encargado del fomento y la promoción de los productos culturales realizados por artesanos y comunidad indígenas.

Palabras clave: Política pública, Cultura, Desarrollo, Comunidades indígenas

Abstract

This paper studies the Mexican cultural policies, focuses on Hidalgo State. Specifically, which are the actions taken towards to indigenous population to encourage or inhibit them in being attend on this type of programs. For this, we are going to make use of a retrospective policy design analysis, focus on the existing relation between culture and development. We are going to analyze, particularly, the Fondo de Fomento Artesanal, program in the care of promotion and encourage of cultural products made by indigenous artisans and communities.

Key Words: Public Policy, Culture, Development, Indigenous Communities

Mario Alberto Velázquez García. Mexicano. Profesor-investigador en El Colegio del Estado de Hidalgo. Doctor en Sociología por el Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores SIN-I. Egresado del doctorado en Sociología en El Colegio de México. Líneas de investigación: turismo y políticas públicas. Publicación más recientes: Helene Balslev Clausen & Mario Alberto Velázquez García (2018): “The Tourism Model in Post-Castro Cuba: Tensions between Ideology and Economic Realities”, en: *Tourism Planning & Development*, Vol 15, Núm. 5, 551-566; mvelazquez@elcolegiodehidalgo.edu.mx

Estefanía Soto Carrasquel. Mexicana venezolana. Estudiante de la Maestría en Planeación y Desarrollo Regional. Egresada de la carrera en Comunicación en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Líneas de investigación: Cultura, Museografía y Políticas públicas; mikacarras@gmail.com

En este artículo analizamos el programa del Estado de Hidalgo, México, que intenta que la cultura sea una de las vías para lograr el crecimiento económico de zonas que tradicionalmente se han visto marginadas, particularmente aquellas donde se concentra la población indígena. El objetivo es estudiar el diseño de este tipo de acciones de gobierno y sus consecuencias a un nivel estatal.

Durante un largo periodo la Política y la Cultura han sido concebidas como antagonistas. El área cultural aparece a menudo como un espacio no estructurado, en el que coexistirían arbitrariamente instituciones y agentes personales muy heterogéneos (García Canclini *et al.*, 1987:14), a lo que se suma la falta de interés del Estado y su percepción de la cultura como un obstáculo para el desarrollo. Sin embargo, la misma evolución de la sociedad en América Latina hace notoria la inviabilidad de un modelo de desarrollo heterogéneo, cuadrado y unilineal, en ese panorama

se da paso a nuevas maneras de ver las funciones sociales y económicas de la cultura; se insertan conceptos como la diversidad cultural en el crecimiento económico, solidaridad étnica, al que además se incorpora una visión enfocada en las técnicas de producción y los hábitos de consumo tradicionales como base de formas alternativas de desarrollo (García Canclini *et al.*, 1987:23). Así, las cimentaciones para las transformaciones en el análisis de las políticas culturales se observan desde un organismo internacional como la UNESCO, mismas que significan un avance palpable, por ejemplo; se pasa de las meras descripciones burocráticas a una conceptualización crítica desde la que se entendió que el crecimiento de los países no puede evaluarse sólo por los índices económicos, y que el desarrollo cultural, concebido como un avance conjuntos de toda la sociedad, necesita de una política pública y no puede ser dejado como una tarea marginal de élites refinadas (*Ibid.*:17); además de la iniciativa por celebrar acuerdos internacionales para la defensa del patrimonio nacional, el acceso a sectores populares y trabajadores culturales, en los que se aconsejan disposiciones de protección a las culturas indígenas y populares, sin embargo, aún en ellas es evidente la realización de políticas “desde arriba” en las que su protagonistas no participan. En esta transformación de las políticas culturales se ha llegado a aceptar que el desarrollo no es sólo una cuestión referida a patrones y niveles materiales, sino también al significado del trabajo y la recreación, al centro que las sociedades construyen, junto con su producción, en las canciones y las imágenes, en el consumo, la educación y la vida diaria (*Ibid.*:22).

En el siglo XX los gobiernos mexicanos consideraron a la cultura y el desarrollo como políticas públicas separadas. La historia de la política cultural en México ha sido, entre otras cosas, la de un tránsito gradual hacia el pleno reconocimiento de la verdadera amplitud del patrimonio cultural del país (Tovar en Florescano, 1997:89) en este sentido los proyectos fundadores de la política cultural estructurados por políticos intelectuales como Sarmiento o Vasconcelos, desplegaron una estrategia de desarrollo cultural consciente de sus objetivos finales en cada área social y del modo en que debían articularse en la educación, la composición sociocultural y el desenvolvimiento económico (García Canclini *et al.*, 1987:14), sobre todo los proyectos de Vasconcelos (Secretario de Educación durante el gobierno del general Obregón) aún con tintes segregacionistas. Vasconcelos sostenía que a través del mestizaje de las distintas razas se formaría el mundo un nuevo, [...] menospreciaba la aportación indígena e idealizaba la aportación ibérica, ya que, según su particular visión de la historia,

Latinoamérica “debe lo que es al europeo blanco” (Stavenhagen & Carrasco, en Florescano 1997:252), claro ejemplo de la visión heterogénea de la cultura en México con la visión de la cultura como lastre para el desarrollo. A partir del fracaso del modelo de desarrollo modernizador, se presentan nuevos escenarios y actores de la política, sobre todo en la concepción del indigenismo en México. En las últimas décadas (particularmente después del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994) existe un mayor respaldo a las luchas de resistencia y reivindicación de su población indígena, la aceptación y legitimación del pluralismo étnico en la sociedad nacional, lo que significa que se aceptan las variadas especificidades culturales dentro del proyecto futuro de sociedad en su conjunto y que ya no se ve la pluralidad étnica como un lastre, es decir, se reconoce la diversidad étnica y cultural.

En materia de los derechos de los pueblos indígenas en México, se apunta a la aparición de nuevas normas internacionales adoptadas por el gobierno mexicano, como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);¹ a partir de la ratificación de este convenio en México el artículo cuarto constitucional le consideró como una nación pluricultural, multicultural y pluriétnica; sin embargo, muy a pesar de esa riqueza cultural la *población indígena* tiende a formar parte de los estratos sociales más desfavorecidos “con frecuencia, sus niveles de vida están por debajo de los promedios nacionales y regionales, así como de los mínimos de bienestar establecidos internacionalmente” (Banco Mundial), además se ha pugnando por un diálogo intercultural en el tema, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 2º, 4º y 27; la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Ley General de Derechos Lingüísticos, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales y un esbozo de visibilidad e inclusión de los pueblos indígenas a los modelos de desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La configuración de un marco jurídico y legislativo debería ser capaz de reconstruirse, así como de establecer instrumentos que sean completamente incluyentes a todas las *formas de producción y reproducción cultural relevantes de los pueblos originarios* (INEGI, 2018).

Dado que proponemos el análisis de diseño de política (Bardach, 1998), en un primer momento presentaremos el debate sobre la relación

1. “[...] a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional [...]” (Convenio 196 de la OIT).

de los conceptos de cultura y desarrollo como acciones de gobierno, entendiendo que las políticas públicas son construidas a partir de un conjunto de definiciones,- en varias ocasiones de manera parcial, poco claro o con poca precisión espacial,- sobre cuáles son los objetivos, quiénes son los sujetos que serán beneficiados (o no) y cómo lograr las metas planteadas (Dunn, 1995). Posteriormente analizaremos el cambio que se ha producido en el diseño de las políticas públicas, donde la cultura ha comenzado a ser vista como un impulsor del desarrollo. Todo lo anterior será retomado para describir y analizar la política cultural en el caso de Hidalgo, particularmente el Fondo de Fomento Artesanal.

La población indígena

en el Estado de Hidalgo

Al analizar el papel que tiene la cultura en el desarrollo de regiones hidalguenses como la Sierra Otomí-Tepehua, el Valle del Mezquital y la Huasteca, es fundamental tomar en cuenta el proceso de terciarización de la economía mexicana (48% de PIB en Comercio).² Esta transformación productiva, entre otros factores, han colocado al turismo como una de las principales áreas de crecimiento en México.³ En este sentido, la producción de bienes culturales se convierte en un área de oportunidad importante para el creciente mercado mexicano de turistas y para regiones de Hidalgo que hasta la fecha presentan altos niveles de marginación.

Hidalgo ocupa el 1 % del territorio nacional con una significativa presencia indígena que comprende el 5 % con respecto al resto del país. Existe una población indígena de 606 mil 45 personas y tres lenguas predominantes: náhuatl, otomí y Tepehua, (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2018). En este territorio persisten formas de producción y reproducción cultural relevantes de los pueblos originarios (INEGI, 2015); la diversidad cultural se plasma no solo en sus expresiones materiales, sino en sus saberes y en la aplicación de éstos en todas sus actividades (Báez *et al.*, 2012:15). Sin embargo, en Hidalgo continua una asimetría entre actividades y estrategias de desarrollo económico y social.

2. Según Variación porcentual respecto a 2016 para el PIB al tercer trimestre de 2017 en Actividades terciarias era de 3.9% y a 9 meses de 2017 de 3.2%. El PIB total a precios de mercado en 2016 fue de 2.9% y a 9 meses del 2017 de 2.2% (INEGI, 2017).

3. La participación del turismo en el PIB nacional para el 2016 en valores corrientes es de 8.7%; de ese porcentaje el sector Bienes y artesanías contribuye con el 10.6 %. En cuanto al crecimiento del PIB de los últimos años, en 2014 en precios constantes era de 1,356,207 millones de pesos y para el 2016 la cifra incrementó a 1,463,258 millones de pesos (INEGI, 2017).

Las regiones de Hidalgo viven procesos de transformación socioeconómica que inciden en las estrategias para resolver las necesidades básicas. En el caso de los municipios hidalguenses con población indígena,⁴ la economía de estos grupos ha estado basada en la unidad doméstica como productora y consumidora, pero en las primeras décadas del presente siglo se ha visto desarticulada con la cada vez más presente economía de mercado –distinta a su dinámica económica– por lo que distintos grupos de la población indígena han tenido que formular nuevas estrategias que les permiten obtener un ingreso suficiente para sobrevivir o intentar disminuir su situación de marginación, por ejemplo; la migración, la comercialización y manufactura de productos varios (artesanías) y la participación en programas de gobierno (Baéz *et al.*, 2012:175).

La cultura

y el desarrollo

Como dijimos antes, durante buena parte del siglo XX los temas relacionados al desarrollo y cultura fueron vistos como dos ejes distantes, incluso excluyentes, dentro de la acción gubernamental. Como resultado, las políticas públicas de ambas agendas fueron concebidas de manera separada una de otra (García Canclini, 1987). El objetivo gubernamental de lograr el desarrollo fue conceptualizado principalmente en términos económicos; agricultura, la ganadería, industria, etcétera. La cultura era un tema de crecimiento “interior” de los individuos, valorada como menos prioritario ante las necesidades básicas de la población como alimentación, salud o alojamiento (Martinell Sempere, A., 2012).

En su origen la palabra cultura tuvo una función muy específica, *cultivar el alma*. Esta acepción ha marcado su uso y conceptualización. En Francia este término hacía referencia a todas aquellas acciones humanas relacionadas a lo intelectual, mientras en la cultura anglosajona (Inglaterra) se refería al crecimiento humano en todas sus facetas de actuación (Gray, 2010). Según la Unesco [...] en 1950 y 1960 el concepto de cul-

4. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010) la población de más de tres años hablante de lengua indígena del estado de Hidalgo se localiza en regiones como: la Huasteca, la Sierra y el municipio de Acaxochitlán con población Nahuá; el Valle del Mezquital con población Otomí o Hñähñu y la región Otomí-Tepehua, es decir, los municipios de Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla, con población Otomí y Tepehua. Por su parte Gobierno del Estado de Hidalgo, tomando como referencia información estadística reciente generada por INEGI determina que los municipios con mayor concentración de población indígena en el estado se localizan en los municipios de Xochiatipán (95.4%); Jaltocán (84.9%); Yahualica (82.9%); Atlapexco (79.3%) y Huazalingo (76.6%).

tura se extendió hacia una definición más ligada con la producción artística que con el concepto de identidad cultural [...]” (Maraña, 2010:7). La cultura era entonces un patrimonio privado, no incluido en la cotidianidad, ni en el que hacer de la mayoría de la población (Bonfil, 1997). Sin embargo, frente a esta concepción elitista de la cultura, comenzó a desarrollarse una definición distinta en los trabajos antropológicos de Edward Taylor (1977), donde la cultura es equivalente a “civilización”, delimita por aspectos estructurales y en proceso de constante transformación; regenerándose y transmitiéndose de una generación a las siguientes.

Por su parte, durante buena parte del siglo XX el desarrollo fue definido en términos económicos (crecimiento del Producto Interno Bruto) y con una delimitación espacial en el territorio de un país. Bajo esta perspectiva, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a surgir una serie de propuestas teóricas y de políticas públicas que buscaban explicar las razones de la desigualdad en el crecimiento de los países y regiones del mundo, como la teoría de la dependencia y las teorías de economía liberal (Bell, 1987). Las explicaciones liberales, proponían con distintos matices que las economías “subdesarrolladas” tenían que imitar y seguir las políticas y modelos económicos de aquellos que habían logrado su crecimiento. Por su parte, teorías como la de “la dependencia”, mostraban que existían economías con lógicas históricas que hacían imposible seguir un modelo único. Sin embargo, ninguna aproximación lograba dar una respuesta que lograra explicar en todas las regiones las diferencias, y más importante, lograra equilibrar las economías (Arndt, 1981).

En las últimas décadas del siglo XX comenzaron a generarse estudios, tanto de corte económico como cultural, que mostraban el papel que desempeñaba la cultura en el crecimiento económico de las naciones (Maraña, 2010). Esto comenzó a ser particularmente importante en las llamadas sociedades postindustriales donde los servicios tomaban un papel predominante (Beck, 1992); así por ejemplo, el aumento sostenido del turismo después de la segunda guerra mundial comenzó a producir una revalorización en las políticas públicas sobre el peso de la cultura como factor de desarrollo (Velázquez y Lara, 2017).

En la operación de los gobiernos comenzaron a utilizarse políticas de desarrollo que no sólo implicaban aspectos económicos, sino que permitían distintas rutas y formas de entender el crecimiento de una manera más “completa” y no restringida a la producción de bienes materiales

(Sen, 2006). En esta línea de propuestas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso el concepto de Desarrollo Humano:

El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio –si bien muy importante– para que cada persona tenga más oportunidades (PNDU, 2018).

El vínculo de la cultura

y el desarrollo en las políticas públicas

Durante los siglos XVIII y XX los estados-nación utilizaron la cultura como una herramienta política para lograr su legitimidad: el rescate, el cuidado y la difusión de la cultura “nacional” eran algunos de las promesas y objetivos que justificaban la continuidad de los nuevos estados nacionales (Anderson, 1983). La cultura era entonces un tema de gobierno desarrollado mediante políticas de preservación y difusión. Para ello, se constituyeron dependencias que instruyeran a la población sobre cultura (las escuelas) pero también que permitieran su conservación (museos, universidades). En este sentido la cultura fue transformándose, nominalmente, en un bien público que el Estado tenía la obligación de impartir y hacer accesible a sus ciudadanos (Gray, 2010). La cultura comenzó a convertirse no sólo en un medio de legitimidad para los estados, sino una herramienta para crear ciudadanos con un conjunto mínimo de conocimientos y preparación para el trabajo. Aún, en esta nueva acepción, la cultura fue definida como una serie de conocimientos básicos sobre saberes utilizables en la vida diaria, separando así de nueva cuenta la *alta cultura* (literatura, pintura, etcétera) de la *cultura general*. La preservación de la alta cultura fue destinada a pequeños grupos subsidiados o instituciones del propio Estado (Beltrán, 2003).

En América Latina durante la década de los 50 y 60 se comenzó el despliegue de una concepción más amplia del desarrollo que trascendía la dimensión económica y según la cual era ante todo el desarrollo humano

y cultural, sin embargo, es notorio que vivimos en un sistema internacionalizado y globalizado no sólo en el plano económico, sino también cultural y social; lo que sugiere que la idea de desarrollo es un proceso de expansión de las libertades fundamentales y del bienestar que disfrutaban los individuos, en el cual la eliminación de la pobreza y todos los aspectos mencionados anteriormente, aparecen como medios que contribuyen a expandir las libertades y a aumentar los niveles de calidad de vida de los individuos y sus comunidades (Sen, 2006).

El concepto de desarrollo se inscribe en esta dicotomía en medida en que su objetivo es la plena realización de las personas, el aumento de sus capacidades y oportunidades, para su libre opción a lo largo de la vida; se trata entonces de una noción de desarrollo ética e integral. Maider Maraña (2010) en su texto *Culture and Development. Evolution and prospects* expone que para los años de 1970 a 1980 se comienza a producir conciencia sobre la relación inherente entre cultura y desarrollo. Entre 1980 y 1990 los países occidentales comienzan a gestar bases para la implementación de una construcción de democracia, en donde se apela por minimizar, anular, la exclusión y discriminación de minorías, pueblos indígenas y de migrantes. Es en la década de 1900 a 2000 que se inicia un ejercicio dialógico entre cultura y civilizaciones (población) cuyo objetivo es determinar la importancia de la diversidad cultural, asimismo define “dos lados” de la diversidad cultural

el primero basado en garantizar la interacción armoniosa entre las diferentes, variadas y dinámicas identidades culturales, mientras que el segundo propone la defensa de la diversidad creativa, la diversidad de múltiples formas de cultura y expresiones inherentes a la cultura...” (Maraña, 2010:7).

Existe un incremento en el estudio del concepto de *desarrollo*, incluyendo no sólo indicadores de crecimiento económico o producción, también se incorporan factores recientemente considerados como esenciales para el pleno desarrollo, un desarrollo no lineal y concebido como un proceso complejo que involucra diferentes campos y características (Maraña, 2010). Por ejemplo, la UNDP promueve una visión del concepto de desarrollo en la que se incluyen cuestiones como el calentamiento global, acceso al agua, migración y libertad cultural. Por consiguiente, en la composición de desarrollo se debe incluir una visión amplia y holística que incorpore la dimensión cultural del desarrollo alejada, por mucho, de su aproximación elitista y que incorpore la diversidad cultural en toda su extensión; debido a “la aceptación de la diversidad cultural es un desafío enorme que tiene que ser tomado y visto como un proceso.

Su evaluación es difícil. Remarcando la importancia de transformar la diversidad cultural en un eje transversal de las políticas públicas [...]” En el caso de nuestro país:

[...] México se reconoce ya como una nación pluricultural, multicultural y pluriétnica, sin embargo, aún queda por incorporar a la planeación estratégica nacional un enfoque intercultural, que marque desde la configuración de un marco legislativo las bases de funcionamiento para la interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo (UNESCO, 2005).

La importancia del vínculo desarrollo – cultura radica en que las acciones no sean gestionadas sólo desde las cúpulas de poder del Estado, sino que se apunte hacia políticas de Estado en donde lo cultural atraviese la multiplicidad de espacios relacionados a la gestión pública cultural, se haga visible el valor intrínseco que ésta tiene para la sociedad pero a la vez como un factor determinante para la generación de producción y consumo en la economía, porque cada una de las actividades culturales “requieren de la utilización de recursos físicos, humanos y financieros, y por ende, impactan en el desarrollo económico de un país” (Larraín, 2012).

Al vincular la cultura con el desarrollo, esta primera adquiere un carácter transversal que a la luz de nuevos paradigmas del desarrollo se traduce en la creación de políticas [públicas] más abarcadoras que integran las necesidades culturales y creativas como elementos fundamentales de la noción de desarrollo (Rivas, 2007). En el terreno cultural, la política pública debe establecer una dialéctica triangular aglutinante que tome en consideración a la cultura como un factor determinante para el desarrollo. La UNESCO planteó el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997) con cuatro objetivos: 1) Reconocer la dimensión cultural de desarrollo; 2) Afirmar y enriquecer las identidades culturales; 3) Aumentar la participación en la vida cultural y 4) Fomentar la cooperación cultural internacional (Insa, 2009). El Plan de Acción de Estocolmo de 1998, propone que toda política para el desarrollo sea sensible a la cultura misma. Esto implica, de parte de las instituciones responsables de las políticas culturales nacionales, la construcción de nuevos canales de comunicación con otros sectores del desarrollo o del gobierno, tanto para proveer de sentido las políticas públicas, como para establecer articulaciones que fomenten la comprensión del desarrollo como un proceso cultural:

- 1.- La política cultural, siendo uno de los principales componentes de una política de desarrollo endógena y duradera, debe ser implementada en coordinación con áreas de la sociedad en un enfoque integrado. Toda política para el desarrollo debe ser profundamente sensible a la cultura misma;
- 2.- El diálogo entre las culturas debe constituir una meta fundamental de las políticas culturales y de las instituciones que las representan en el ámbito nacional e internacional, la libertad de expresión universal es indispensable para esta interacción y su participación activa en la vida cultural.

La redefinición de las relaciones entre cultura y desarrollo permiten aclarar la postura del sector cultural frente a los demás sectores estatales que han monopolizado el proyecto del desarrollo; esto nos permite reinterpretar el concepto de desarrollo como “multidimensional, complejo y global que trasciende el simple crecimiento económico e incorpora todas las dimensiones de la vida y todas las energías de la comunidad, cuyos miembros son llamados hacia el beneficio” (World Conference on Cultural Policies / Mondiacult, UNESCO, 1982).

La relación entre cultura y desarrollo en un ámbito internacional ha sido objeto de interés durante los últimos años, dialogicidad que propone que el desarrollo solo puede ser entendido a partir de la inclusión integral de factores culturales. Para esto es importante señalar tres aspectos importantes en el campo de la cultura y el desarrollo, que comienzan el viaje a la delimitación de la dimensión cultural en el espacio del desarrollo:

- 1.- Durante el siglo XX se consignó a la cultura como un derecho humano inalienable, indispensable para el desarrollo de las personas y los países. Entonces se concibe así a la cultura como un indicador de desarrollo, un mecanismo de redistribución de derechos y de las libertades, como un elemento primordial en la expansión de la creatividad, la imaginación y con la capacidad de transformar la realidad.
2. La cultura es valorada y reconocida social y políticamente.
3. [...] se ha logrado producir un caudal teórico empírico y metodológico significativo y diverso. Desde principios de la década de los setenta, especialmente, en Inglaterra, luego en los ochenta en América Latina los estudios culturales sobre las tradiciones, las prácticas, las estéticas, las asociaciones, patrimonio tangible e intangible y últimamente en las

investigaciones sobre economía y cultura y consumo cultural han permitido dotar a la cultura de un significativo y extenso cuerpo teórico, metodológico y empírico (Rivas, 2007:53).

El desarrollo humano es concebido como “un proceso de ampliación de las opciones humanas, con el fin de que la gente lleve la vida que valora a través del fortalecimiento de sus habilidades y oportunidades” (Sen, 1999), lo que significa que hablar de desarrollo no es hablar de cuestiones meramente económicas sino de un reto de política que nos remite a hablar de la necesidad de valorar la diversidad cultural (Matsuura, 2002).

Figura I
Dimensiones de la Política Cultural



Fuente: Insa (2009).

La cultura ha dejado atrás la noción de una cuestión meramente estética y elitista (la alta cultura) y se ha transformado en elemento/factor que nos permite intervenir nuestro contexto social y económico, por ello la cultura no es un valor agregado, sino un elemento intrínseco del desarrollo (Rivas, 2007:53), La crisis de los paradigmas de desarrollo genera interrogantes culturales, no basta con una política cultural concebida como administración rutinaria del patrimonio histórico, o como un ordenamiento burocrático del aparato estatal dedicado al arte y la educación, o como una cronología de las acciones de cada gobierno, se debe re definir a la cultura como:

el conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas, es posible verla como parte de la socialización de las clases y los grupos

en la formación de las concepciones políticas y en el estilo que la sociedad adopta en diferentes líneas de desarrollo (García Canclini, 1987:26).

Sólo entonces se puede concebir a la política cultural como 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 consenso para un tipo de orden de transformación social; políticas de Estado donde lo cultural atravesase transversalmente los demás espacios de gestión pública. Tomando en cuenta esta premisa, se proponen dos ejes de aproximación:

1. Cultura y Turismo – Una gran parte del uso de la infraestructura cultural, de la apreciación del patrimonio y de las expresiones tradicionales y contemporáneas se relacionan con la actividad turística, misma que favorece el dialogo intercultural, genera una importante actividad económica que contribuye al fenómeno de la cultura;
2. Industrias culturales – Son aquellas que combinan la creación, producción y comercialización de contenidos culturales intangibles. Su capacidad para generar riqueza y bienestar social las ubica como un sector emergente e indispensable dentro de la economía (UNESCO). Las industrias culturales se sitúan en el ámbito de la producción y el comercio cultural, un sector que ha tendido a quedar al margen de las políticas culturales o en el que la intervención del Estado ha generado una forma casuística, ocupado más de problemáticas o situaciones particulares y menos en la formulación de una política integral y bien articulada. Entre ellas se encuentran el turismo, las artes plásticas y las artesanías.

Políticas públicas sobre cultura

en México e Hidalgo

El Programa Nacional de Cultura (2007-2012) estableció como indispensable articular políticas entre dependencias relacionadas con la cultura y el desarrollo. Uno de sus objetivos fue fomentar el turismo cultural como un instrumento detonador del desarrollo regional, además de proporcionar información y contenidos transversales en turismo y cultura que favorecieran la preservación y la puesta en valor del patrimonio cultural y el desarrollo de las comunidades de destino.

A nivel estatal, la Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Hidalgo (31 de diciembre de 2008) tiene como objetivo: preservar las manifestaciones artesanales propias del estado, involucrando al sector artesanal en la actividad turística, educativa y cultural, asimismo reconoce a la ‘artesanía’ como una actividad complementaria de la actividad turística del estado, por lo que se establece la coordinación entre instituciones para el impulso de las acciones de impulso a la actividad artesanal en los programas y proyectos de promoción turística de la Secretaría de turismo. Esto significa un avance en la construcción de las políticas públicas que buscan ligar la cultura al desarrollo por medio del turismo. Sin embargo, también representa una serie de problemáticas, pues en los hechos, se produce una “objetivación” de la cultura a partir de una serie de objetos o actividades que puedan ser consumidas por los turistas. Este tipo de políticas tiende a favorecer los productos homogéneos y desalentar la diversidad.

Por su parte, la Ley de Cultura para el Estado de Hidalgo (2018), asevera que desde la gestión gubernamental descentralizada y la corresponsabilidad entre instituciones y dependencias se generarán acciones en el marco de la transversalidad que contribuyan al fortalecimiento del desarrollo social, la economía, el turismo y la educación priorizando la protección del patrimonio cultural y el desarrollo de la cultura como palanca estratégica para posicionar al estado en el plano nacional. Sin embargo, no se logró generar una propuesta que incorporé a la cultura y el desarrollo en un plano igualitario; las políticas de turismo y de cultura continúan siendo vistas de manera jerárquica, donde el turismo ocupa un lugar superior al ser considerado un dinamizador del desarrollo (empleos, ingresos, etcétera), la cultura es únicamente una mercancía vendible, un elemento secundario al turismo. Adicionalmente, ambas políticas son diseñadas de manera independiente una de otra sin que existan programas concretos que las unifiquen. Esto es visible en la implementación de programas como Pueblos Mágicos en el Estado de Hidalgo (Huasca, Huichapan, Real del Monte, Mineral del Chico, Tecozautla) donde no existen programas ni fondos específicos diseñados para el fomento de la cultura o la producción artesanal de mercancías.

Como parte del *Programa Nacional de Cultura 2007-2012* la cultura constituye ya una dimensión fundamental del proceso de desarrollo (al menos a nivel programático). Este cambio de política busca contribuir a construir nuevos mercados y circuitos de comunicación que reconozcan y aprecien el valor agregado de la cultura y su capacidad para generar empleos e ingresos para la economía del país. Las industrias culturales le devuelven la oportunidad a las políticas públicas y el Estado de propiciar un escenario amplio, preciso y consistente que identifique los sectores vulnerables y oriente la producción, distribución y consumo de bienes y servicios culturales, desde las expresiones del arte popular tradicional hasta productos turísticos. En el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018, objetivo 5 se habla de apoyar a la creación artística y desarrollar industrias creativas para reforzar la generación y acceso de bienes y servicios culturales, a través de la creación de empresas creativas y culturales que contribuyan a hacer de la cultura un motor de desarrollo económico para el país.

Respecto a la Ley General de Cultura publicada en México, Carlos Villaseñor, propuso 6 beneficios de esta ley para el desarrollo cultural del país: 1) Su objetivo radica en promover, respetar y asegurar el ejercicio de los derechos culturales; 2) Se gesta la presencia de una política cultural de Estado que no se ejerce únicamente a través de la Federación sino que se ejerce a través de los tres ámbitos de gobierno; 3) Establece los derechos culturales específicos e incorpora los establecidos en los tratados internacionales (UNESCO y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales); 4) Establece las bases de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios; 5) Establece bases para una legislación para la promoción, salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial; 6) Formaliza el Sistema de Información Cultural y la Reunión Nacional de Cultura. Con esto se determina que por primera vez se incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo el Plan Nacional de Cultura y a su vez el Programa Nacional de Cultura y Derechos Culturales cuya intención es la inserción de un nuevo diseño presupuestal para el 2018 con base en las nuevas condiciones jurídicas de la Secretaría de Cultura para el que se contemplan estudios de factibilidad cultural.

Por su parte, a nivel estatal, la Ley de Cultura para el Estado de Hidalgo establece que la Secretaría de Cultura del estado tiene la obligación de fomentar el desarrollo, creación y crecimiento de las industrias culturales y creativas considerando las vocaciones regionales artísticas y culturales.

Bajo la Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Hidalgo se decreta la creación del Registro de Artesanos y empresas de la Actividad Artesanal entendido como el padrón de personas físicas y morales que son beneficiarias de programas sociales de conformidad con el Artículo 40 y 41 de la Ley de Desarrollo social de Estado de Hidalgo registro que otorga acceso a programas de gobierno, certificación como empresa artesanal y créditos para la construcción de empresas de la actividad artesanal.

La política cultural de Hidalgo, a pesar de presentar mejoras en sus definiciones, continúa operando bajo un esquema horizontal donde las herramientas son planeadas y ejecutadas desde las instancias de gobierno; los beneficiarios no tienen participación en la confección de la política. Por otra parte, la certificación de empresas artesanales funciona como un limitante pues no todos los artesanos conocen el programa, reúnen los requisitos o simplemente consideran que puedan obtener un beneficio. Esto significa en los hechos que la política cultural hidalguense continúa siendo fundamentalmente paternalista y de “ayuda social”, rezagada ante la conceptualización y entendimiento de los panoramas nacionales e internacionales de la política cultural y sobre todo carente de infraestructura cultural, ante un sector que exige la renovación de la visión reduccionista y meramente economicista que ha estancado su avance.

En resumen, resulta necesario la determinación de políticas culturales mejor estructuradas, que asuman la complejidad del “ecosistema cultural”, permitan trabajar desde sistemas integrados, que permitan la transversalidad diversa y activa, que actúen como incubadoras, favorecedoras y que pongan en contacto directo al creador y al ciudadano (Insa, 2009). Lo que implicaría generar políticas públicas interrelacionadas que actúen desde agentes culturales en torno a la producción de contenidos culturales innovadores, resguardando los legados históricos-patrimoniales y su exposición activa y de divulgación en un espacio metodológico y sistematizado que estimule, provoque interés y atraiga a la socialización, colaboración y comunitarismo creativo bajo una estrategia de investigación que explore la perspectiva y el análisis científico de los procesos de gestión y producción.

Programa para las empresas

de la actividad artesanal en Hidalgo

De manera general, apunta Mariscal Orozco (2015), una política es un instrumento administrativo que permite conocer las posibilidades de acción y decisión dentro de ciertos límites y bajo circunstancias claramente especificadas. De ella derivan los ordenamientos y las reglamentaciones que permitan y encaucen su operatividad. Lo importante de una política, además de la exigencia intrínseca insoslayable que la caracteriza, es que nos permita determinar su efecto en los gobernados; que resultados se alcanzarán, medidos con indicadores consensuados; y a través de qué medios se conseguirán esos resultados.

En junio de 2017 emergió la Ley General de Cultura y Derechos Culturales en México, acción que resultará de un largo proceso de debate del que también surgió y se estableció la Secretaría de Cultura en 2015. El acto reconoce la incidencia de los estándares internacionales en el diseño nacional de políticas culturales y admite la necesidad de un gobierno plural que incluya los diferentes niveles de gobierno y a la sociedad civil; e interrelacionado a la cultura, los derechos humanos y el desarrollo sostenible (UNESCO, 2017).

En el estado de Hidalgo las acciones de política cultural se han desarrollado desde 1986 (CECULTAH, 2018). En un esfuerzo por aglomerar la practica cultural desde el servicio público, el 1° de mayo de 1978, se publica un decreto en el Periódico Oficial del Estado que crea al Organismo Descentralizado del Estado con personalidad jurídica y patrimonios propios denominado Fondo para Actividades Sociales y Culturales del Estado de Hidalgo (FONAPAS HIDALGO), (CECULTAH, 2018). El 17 de octubre de 1988 se publica en el Periódico Oficial del Estado el decreto con el que se crea el primer órgano rector de la cultura en la entidad denominado Instituto Hidalguense de la Cultura, desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Para el año de 1993 surge la iniciativa del proyecto institucional de cultura estatal denominado Instituto Hidalguense de Desarrollo Cultural e Investigaciones Sociales (IHDE-CIS), cuya propuesta operativa y de organización no fue aprobada por el congreso local.

El 4 de julio de 1994, se crea el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Públi-

ca. Sin embargo, con el propósito de que los organismos descentralizados tengan autonomía de gestión, el ejecutivo del estado decretó el 4 de octubre de 1999 la creación del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes del Estado de Hidalgo. El nuevo organismo tenía facultades para fijar los lineamientos generales, planes y programas en materia de cultura, estimular la creatividad artística y la difusión del arte y la cultura, proteger, preservar e incrementar el patrimonio Cultural del Estado, pero es hasta el 28 de marzo de 2005, con objeto de regular la organización y funcionamiento del CECULTAH, que se expide el Acuerdo que establece el Estatuto Orgánico del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Hidalgo; para el 26 de diciembre de 2011 se publicó el Acuerdo de Sectorización donde el CECULTAH se sectoriza a la Secretaría de Turismo y Cultura.

Como parte del proceso de reestructuración de la actual administración (Omar Fayad, 2016-2022), se construye una nueva política cultural cuyo objetivo es separar el tema de la cultura de la Secretaría de Turismo, asimismo se propone la realización de una ley de cultura, la primera en el Estado en donde se promueva el desarrollo humano y social; así como la elaboración de un Plan Rector de Orientación Municipal en materia de cultura.

Hasta el momento la Secretaría de Cultura de Hidalgo es la responsable de fortalecer el desarrollo cultural en las regiones y municipios, a través de políticas públicas que promuevan la conservación del patrimonio cultural, la promoción y difusión del arte y la cultura, y el fortalecimiento a la infraestructura cultural. Dentro de los objetivos generales y líneas de acción se encuentran: Promover la creación artística y popular, preservar el patrimonio y diversidad cultural, fortalecer el desarrollo cultural y promover la comercialización del arte popular, a través de la Dirección de Patrimonio Cultural y la subdirección de Culturas Populares e Indígenas (Manual de organización CECULTAH, 2016); y el Departamento de Arte y Tradición Popular, que se propone aplicar los mecanismos de apoyo y capacitación a la creación artística popular para fortalecer la identidad de los portadores de esta cultura (Manual de Organización CECULTAH, 2016).

Tomando en cuenta las definiciones presentadas anteriormente sobre la relación entre cultura y desarrollo, la política cultural en el estado de Hidalgo se encuentra en un proceso de gestación; aún después de más de 30 años de su inicio. Una de sus problemáticas más notables es la carencia

de una definición específica sobre la cultura o, en casos muy particulares, los elementos que comprendían este concepto; como resultado la aplicación de los programas resultaba con resultados ambiguos. Sin embargo, y a pesar del gran rezago teórico que la política cultural hidalguense presenta, también existe destellos de la construcción de una conciencia sobre la importancia de los pueblos indígenas y la diversidad cultural para el crecimiento económico. No obstante, estos grupos sociales y sus prácticas culturales continúan ocupando un rol secundario en la planeación y programas para el crecimiento económico. En un intento por formalizar y establecer un marco base para la política pública cultural del estado se decretó el 30 de julio de 2018 la primer Ley de Cultura del Estado de Hidalgo, misma que define cultura bajo el mismo concepto propuesto por la UNESCO:

Conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

En tanto a la definición de Industrias Culturales, retoma de manera literal la conceptualización propuesta por el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 que a su vez las define a partir de las Empresas Creativas y Culturales:

Empresas Creativas y Culturales: Son aquellas formadas por empresarios o emprendedores en temas culturales o artísticos. Contribuyen a hacer de la cultura un motor de desarrollo económico para el país, que reditúa en la generación de empleos en el sector. Propicia la creación de un sistema sostenible que vincula la esfera del arte y la cultura con los ámbitos social y económico [...] Industrias Culturales: Responde a la misma esencia de las empresas creativas y culturales, pero con una escala de mayor magnitud y alcance, tanto en sus procesos productivos como en los bienes ofrecidos al público. Entre éstas se pueden mencionar a las industrias cinematográficas, editorial, fonográfica y de la radio y la televisión.

Con ello queda en claro que en términos de los conceptos empleados para la construcción de la ley se recurrió a documentos de orden tanto nacional como internacional, sin embargo, también es notoria la incapacidad de los agentes políticos culturales del estado por generar un avance y evolución en la conceptualización crítica de conceptos inherentes a la política cultural estatal, que inserten elementos propios de la región y promuevan el desarrollo a partir del reconocimiento de potencialidades internas.

Adentrarse en la evolución de los instrumentos que constituyen la política pública del estado, enfocados principalmente al desarrollo de la cultura y la diversidad cultural de los pueblos indígenas, requiere expandir el horizonte, puesto que encontramos en este espacio de la política cultural la existencia de programas ubicados fuera de la estructura pública administrativa de la Secretaría de Cultura del estado como lo es el decreto de la *Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Hidalgo*. Este documento es notable ya que establece de manera casi imperceptible, las desiguales dinámicas y dialógicas entre los diferentes actores de la arena política. Por otro lado, dentro de su configuración narrativa en dicha política el concepto de cultura es inexistente y responde a la afirmación de Maider Maraña (2010) cuando dice que uno de los principales problemas de la política cultural es la inexistencia, ambigüedad o delimitación poco clara de lo que significa la palabra cultura para el discurso político lo que genera un obstáculo en el diseño e implementación de políticas culturales.

Sin embargo, la relevancia de la *Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Hidalgo* está dada por la inclusión de una serie de estrategias y programas para operarla; como principal la implementación del *Reglamento de la Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Hidalgo*, desde el cual se establece como instrumento administrativo operado por la Secretaría de Desarrollo Social, *Registro de artesanos y empresas de la actividad artesanal*, mismo en el que se conceptualiza a los artesanos como personas con “habilidades naturales o dominio técnico de un oficio, capacidades innatas o conocimientos prácticos o teóricos, elaboran bienes u objetos de artesanías”, asimismo entiende a la Empresa de la actividad artesanal como el conjunto (familias) de personas (artesanos) “dedicadas a la producción y comercialización de artesanía”; conceptos cuya construcción solo muestra una gran neutralidad y/o desinterés por el arte popular, además de una desvalorización deliberada (preconcebida); desde la cual se basa para realizar la validación técnica tanto de los artesanos como de las empresas de la actividad artesanal, por medio de este registro al artesano se le otorgará un documento de legitimación artesanal y se le expedirá una credencial que lo reconozca como artesano o empresa de la actividad artesanal, así mismo se denominará el tipo de artesanía conforme al Artículo 5 de la ley, que clasifica a las artesanías en:

Artesanía tradicional: Es la que tiene un uso utilitario, ritual o estético, que representan las costumbres y tradiciones de una región determinada;

Artesanía innovadora: Es la que tiene una funcionalidad, generalmente de carácter decorativo o utilitario, que está muy influenciada por la tendencia del mercado.

Clasificación y conceptualización que dificulta visibilizar al arte popular como un factor de desarrollo y que nuevamente mengua la riqueza de los pueblos indígenas como mero objeto utilitario y lo reduce a un papel secundario en el escenario del desarrollo y crecimiento del estado, en oposición la industria manufacturera el Plan Estatal de Desarrollo 2016–2022 la considera como una “industria potenciadora de la actividad económica global, puesto que impulsa a su vez una mayor dinámica productiva en los sectores primarios y terciario”. Es decir, que en la esfera de la política estatal la producción de arte popular de los pueblos indígenas se reduce a la comercialización del mismo, a la creación de espacios y puntos de venta creados y establecidos por el propio Estado, acciones que recluyen a los pueblos indígenas solo en desarrollo económico.

Visión claramente alejada del desarrollo como libertad o ‘enfoque de capacidades’ propuesto por Amartya Sen que permite una noción más realista del desarrollo económico, dirigido a centrarse en la situación real de las personas y no tanto en los índices de riqueza como el Producto Interno Bruto (PIB), el ingreso personal o el grado de industrialización, señala la importancia que para el desarrollo tiene el uso de la regulación pública o la política cuando pueden enriquecer, en lugar de empobrecer, con ello el desarrollo puede ser concebido como un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente conforme a sus funcionamientos básicos. Amartya Sen entiende a la libertad como aquello que las personas pueden hacer o ser (capacidad) con esos bienes o recursos (grados de conversión de los bienes).

La riqueza que poseen los pueblos indígenas radica primordialmente en su cultura, patrimonio cultural, identidad y el resultado de procesos de conversión de los recursos con los que cuentan, por ejemplo, el arte popular; bajo ese escenario el papel de la política estatal indispensablemente requiere un enfoque basado en la igualdad de capacidades básicas en contextos de subdesarrollo como el de los pueblos indígenas frente a la industria manufacturera, “se prioriza el valor económico de los productos culturales con los que cuentan los pueblos indígenas, así como la diversidad étnica y cultural que encarnan” (Oechmichen, 2018).

La creación del distintivo “Artesanía de Hidalgo” que se obtiene de este *Registro de artesano y empresas de la actividad artesanal*, y de acuerdo con el reglamento, “brindará la certeza a los consumidores, sobre el origen y representación de aquellas piezas artesanales como netamente hidalguenses.” Entonces, a partir de este distintivo ¿Se le otorga validez a la identidad cultural de los artesanos y por tanto a las piezas alboradas con parte de sus referentes simbólicos, cosmogónicos y naturales?

Siguiendo las pautas y normas establecidas por el reglamento antes mencionado y bajo el *Capítulo sexto* del mismo se establece la creación del *Fondo de Fomento Artesanal*⁵ cuyo objetivo radica en la consolidación y fortalecimiento de sistemas efectivos de apoyo integral, mediante créditos para la ejecución de proyectos que se orienten al incremento y diversificación de la producción artesanal, el mejoramiento de la productividad y la competitividad, así como a la ampliación de mercados locales, nacionales e internacionales. El funcionamiento y administración del Fondo, se determinará por los instrumentos legales que se celebren para la constitución de la una cuenta bancaria y estará a disposición de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Administración. Los objetivos específicos del Fondo se clasifican en: registro de marcas de productos artesanales, financiamiento a productores artesanales y apoyos para la mejora de los productos.

Los apoyos son individuales por un monto de hasta \$5,000.00. En caso de grupos estos deben estar conformados por al menos 5 y hasta 10 integrantes, de hasta \$50,000.00 siempre y cuando el monto por artesano no rebase los \$5,000.00. La capacitación a las y los artesanos implicará el rescate de técnicas tradicionales en la elaboración de artesanías, desarrollo, innovación y diseño de nuevos productos artesanales, así como mejoras en el proceso productivo, para lo cual se podrá cubrir los gastos asociados a tal actividad hasta por un monto de \$10,000.00 debiendo integrarse en grupos de mínimo 10 artesanos. La duración de la capacitación podrá variar de acuerdo con las necesidades.

5. Los montos del Fondo de Fomento artesanal son variables, se encuentran divididos en 5 líneas programáticas: registro de marcas colectivas; financiamiento a la producción; capacitación, talleres artesanales y salud ocupacional; concursos de artesanías estatales, regionales y nacionales y; espacios para venta.

Figura II
Ejercicio de recurso para el fondo de fomento artesanal

Concepto	Beneficio otorgado	Montos	Tipo de apoyo
Marcas colectivas	Trámites legales de registro de marca	50% del total del costo de los trámites	Grupo de artesanos
Financiamientos a la producción	Financiamientos individuales a la producción	\$5,000	Apoyo individual
	Financiamientos grupales a la producción	\$5,000 por artesano	Grupo de 5 a 10 artesanos
Capacitación	Rescate de técnicas tradicionales	\$10,000 por curso	Grupo mínimo de 10 artesanos

Por otro lado, el *Reglamento de la Ley de Fomento Artesanal para el Estado del Hidalgo*, crea el *Consejo Artesanal del Estado de Hidalgo*, como un organismo consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo objeto es contribuir al desarrollo social del Estado, mediante la promoción y el fomento de las actividades artesanales.

Hasta ahora, y de acuerdo con información emitida por Gobierno del Estado se han llevado a cabo 2 mil 120 talleres artesanales en 120 localidades de 77 municipios.

Por su parte la SEDESO tiene registro de 3 marcas colectivas en las ramas artesanales de tenangos, concha de abulón y cestería, se han abierto más de 100 espacios de venta y exposición de artesanías; se han premiado alrededor de 260 artesanas y artesano con un monto superior a los 1.3 millones de pesos; más de 240 personas han exhibido sus productos en Hidarte logrando más de 7 millones de pesos en ventas, recursos que se van íntegramente al bolsillo de las y los artesanos, con estas acciones se han beneficiado a más de 2 mil 100 personas.

Aún los datos previos la visión del Estado frente a la cultura y el fomento artesanal queda relegada a segundo plano, como ejemplo de ello y de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egreso del Estado de Hidalgo para el Ejercicio Fiscal 2017 en su Anexo 29 “Ayudas sociales a personas”; la Dirección General de Fomento Artesanal tiene un monto presupuestado de \$90,000.00, mientras que la Secretaría de Desarrollo Económico cuenta con un monto presupuestario de \$20,400,000.00; para el Instituto Nacional de Emprendedores Delegación Hidalgo las industrias clave para el estado son: agroindustria, industria automotriz, energías limpias, metalmecánica, productos de construcción, productos químicos, servicios logísticos, servicios turísticos y la industria textil y confección.

En esta ‘constante’ evolución de las políticas culturales aquellas que fungen como los mecanismos y herramientas direccionados a la población indígena, en este caso del estado de Hidalgo, han propiciado la utilización de elementos culturales locales, principalmente de pueblos indígenas para confeccionar una identidad o identidades, con la plena intención de, que reivindicar la imagen de un pasado orgulloso hacia las culturas precolombinas, folclorizando o reapropiándose la visión hacia los grupos indígenas en tradiciones, artesanías y la imagen de la pobreza, lo cual los coloca como grupos que hay que atender (no entender) para satisfacer sus necesidades primarias, en una forma exacerbada de paternalismo que ha llevado, en muchos casos a una fuerte dependencia del Estado (Hernández, 2017). Si, bien es cierto que con este tipo de programas se establece una nueva línea de marco jurídico y administrativo para los pueblos indígenas, y que dan como resultado el vínculo entre esta población y el Estado, también es cierto que esto mismo puede acrecentar el paternalismo del Estado, acercar a esta población a un lecho de inventiva y acción inexistentes.

Conclusiones

El gobierno mexicano, específicamente el programa del Estado de Hidalgo, aún a pesar del esfuerzo desde esferas internacionales como las propuestas realizadas por la UNESCO en su World Conference on Cultural Policies / Mondiacult en 1982, que buscan hacer de la cultura una de las vías para lograr el crecimiento económico de zonas marginadas, concebidas como aquellas donde se concentra mayor población indígena; la implementación a nivel nacional de la Ley de Cultura; aún se hace completamente intangible e impalpable consolidación de las políticas culturales como políticas

públicas en el estado; por consiguiente, resulta ineludible la configuración de políticas culturales cuya forma y entramado estructuren un sistema desde el que se asuma la complejidad del “ecosistema cultural” al que pertenece y permita a cada gestor cultural, artista y/o artesano a trabajar desde sistemas integrados, es decir, un sistema en el que se permita la transversalidad diversa y activa de políticas y actores de políticas, que actúen como incubadoras.

A partir de lo que hemos presentado, se puede aseverar, entonces, que la cultura es un agente dinamizador constructor de significados compartidos, de códigos culturales que permiten producir e interpretar las cosas y los acontecimientos de la misma manera, en este mismo contexto el concepto de desarrollo se inscribe en la medida en que su objetivo es la plena realización de las personas, del aumento de sus capacidades y oportunidades, reconociendo la heterogeneidad estructural y peculiaridad de las culturas en función de la libertad cultural.

Hablando estrictamente en el plano del diseño e implementación del programa Fondo de Fomento Artesanal, es notoria, aunque notablemente mínima la reconfiguración y/o recodificación, además de la visión imperceptible de refuncionalización de elementos culturales pertenecientes al espacio local como fuente para el patrimonio nacional, forma que ha delineado la relación entre el Estado y las comunidades indígenas locales y regionales (Hernández, 2007). En este sentido, las conclusiones y alcances del presente trabajo se limitan al análisis de la política pública estatal, para lograr un diagnóstico completo se buscará en trabajos posteriores conocer la opinión de los artesanos indígenas.

Hasta el momento la articulación, implementación y resultado de las políticas de promoción para las culturas indígenas está dada por las relaciones entre las comunidades y lo que se denomina jerarquías institucionalizadas de poder (Iglesia, mercado y Estado). Cada una de estas instituciones está imbuida en una estrategia hacia los grupos indígenas desde diversas concepciones que posibilita los marcos de acción con esas jerarquías y entre ellas. Como parte de estas estrategias y jerarquías el programa Fondo de Fomento Artesanal, las relaciones que establece forjan o legitiman la identidad de algunos artesanos pero al paralelo margina a aquellos que no tienen acceso al programa; da prioridad a una Secretaría de Desarrollo Social eliminando del panorama a un órgano o un par de órganos públicos (Secretaría de Cultura y CDI) que podrían proporcionar

una visión más incluyente, eficaz y efectiva al fondo, un trabajo colaborativo que queda en el círculo de invisibilidad. En este mismo panorama, estable una subordinación en torno a las artes populares (artesanías) producidas en el estado, y en un grado minúsculo somete a valorización estética y patrimonial al clasificar que es una artesanía tradicional y que es una innovación.

Lo que lleva a preguntarnos si en el caso de la artesanía ésta es promocionada con una visión complementaria del turismo o es entendida como un elemento local cultural clave para el desarrollo del estado; desde el discurso del Estado configurado por el Plan Estatal de Desarrollo 2016–2022 del estado de Hidalgo que en su eje 2.2.4 “Turismo palanca de desarrollo” propone fomentar el sector artesanal como complemento del desarrollo turístico, promover el turismo social y contribuir en la preservación del patrimonio. Impulsar con dependencias y municipios el fomento artesanal, es decir, reduce la cultura a dimensión inferior del desarrollo y la convierte en un mero objeto de explotación; esto muy a pesar dentro del Plan en mención se concibe a la cultura como un componente del desarrollo humano, que comprende la suma de los valores y sistemas de creencias, colocarla como un factor de desarrollo, además considera al arte y la cultura como espacios de oportunidad para aumentar el capital humano de la región e impactar positivamente.

El modelo ideal para las políticas culturales debe ir mucho más allá de solo planificar la cultura, se trata de asegurar que los componentes y recursos culturales estén presentes en todos los espacios de la planificación y procesos de desarrollo de las políticas públicas.

En el caso del estado de Hidalgo, fortalecer el desarrollo cultural en las regiones y municipios, a través de políticas públicas que promuevan la conservación del patrimonio cultural, la promoción y difusión del arte y la cultura, sin embargo, en el Plan Municipal de Desarrollo de Tenango de Doria, municipio de una de las regiones con mayor población indígena del estado, no se cuenta con una definición clara de cultura y mucho menos de desarrollo, dentro de su primer eje “Municipio Social Incluyente” solo se pretende enaltecer el trabajo de las mujeres que se dedican a elaborar y comercializar sus bordados, mediante concursos de bordados, pasarelas se observa entonces que desde el Estado se minimiza la importancia de la cultura y hasta cierto punto se minimiza el valor artístico y estético del arte popular de una región que bien podría ser un factor de desarrollo para la región y el estado.

La aplicación de políticas culturales requiere de un sistema institucional nuevo que tome como referencia parámetros nacionales e internacionales, específicamente en el campo de la cultura, que garantice la coherencia y cooperación entre las diferentes instituciones culturales; en el caso particular del Fondo de Fomento Artesanal vale la pena cuestionar la construcción de un instrumento orgánico capaz de actualizarse y reformular lineamientos generales que den eficiencia al ejercicio de los derechos culturales y al fomento de la diversidad cultural, capaz de establecer parámetros que sean completamente incluyentes sin marginar a aquellos productores que no son legitimados por el registro antes mencionado.

Así mismo, cabe preguntarse sobre la transversalidad de los actores su cooperación entre gobierno estatal, instituciones nacionales y organizaciones privadas, de estas últimas cuya participación termina siendo suprimida.

Hasta este punto es notorio el interés (limitado) del Estado en la construcción de marcos jurídicos y administrativos que garanticen vías de acceso a la cultura como un derecho (a nivel nacional la Ley de Cultura y la primera Ley de Cultura y Derechos Culturales para el estado de Hidalgo) la tarea fundamental se lleva a cabo en la aplicación de las normas y las leyes a proyectos específicos dentro de las políticas culturales que retoman los elementos necesarios para su concreción y desarrollo sin embargo aún existe una gran hoyo negro en la asignación de presupuestos y el ejercicio de recursos destinados al ramo cultural “en México la evolución de los presupuestos para el sector muestra una gran brecha entre el nivel de participación recomendada por UNESCO” o la ausencia de estudios que contribuyan a evaluar globalmente las políticas culturales (García Canclini, 1995), muy a pesar del debate internacional sobre la importancia de visibilizar y refuncionalizar el vínculo desarrollo/cultura; a nivel nacional y sobre todo a nivel estatal se perciben barreras en la configuración del discurso del estado, nula conceptualización y por tanto diseño e implementación de políticas culturales limitadas, excluyentes, arcaicas y ausentes del panorama global.

Bibliografía

- Anderson, B. (1983). *Comunidades Imaginadas*. FCE. México.
- Arndt, H. (1981). "Economic Development: A Semantic History", en: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 29, No. 3, April, 457-466.
- Báez Cubero, L. (2012). *Los pueblos indígenas de Hidalgo, Atlas Etnográfico*. Pachuca: INAH, CECULTAH.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas públicas*, Porrúa-CIDE. México.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beltrán, J. (2003). *Teorías sobre sociedad, familia y educación*. Tirant Lo Blanch. México.
- Bell, C. (1987). "Development Economics", en: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*.
- Boas, F. (1911). *La mentalidad del hombre primitivo*. Almagesto Buenos Aires, Argentina.
- Bonfil Batalla, G. (1997). "Sobre la liberación del Indio", en: *Nueva Antropología* 2, no. 8, 95-102.
- García Canclini, N. (ed.), Bonfil G.; Brunner J. J.; Franco J.; Landi O. & Miceli S. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Gray, C. (2010). "Analysis Cultural Policy: Incurably Plural or Ontologically Incompatible?", en: *Internacional Journal of Cultural Policy*, 215-230.
- Consejo Estatal para la Cultura y las Artes del Estado de Hidalgo (CECULTAH) (2018). *Enciclopedia de la literatura en México*. Documento en línea disponible en: <http://www.elem.mx/institucion/datos/1563> [consultado el 10 de febrero].
- Dunn, W. N. (1995). *The Process of Policy Analysis*. Pearson. USA.
- Hernández, T. (2007). "Cultura, diversidad y desarrollo humano", en: *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*. Universidad de Alcalá, Madrid, España. No. 17, 59-63.
- Insa Alba, J. R. (2009) *La cultura como estrategia de desarrollo*. V 6.
- INEGI (2018). *PIB y Cuentas Nacionales de México*. Obtenido de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/> [consultado el: 15 de marzo].
- Larraín, F. (2012). "Cultura y desarrollo económico", en: Aninat Sahli, M. *Cultura y Economía*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Chile, 35- 40
- Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo (2010). *Periódico Oficial del Estado*. Hidalgo, México, 31 de diciembre.
- Ley de Fomento Artesanal para el Estado de Hidalgo (2008). *Periódico Oficial del Estado*. de Hidalgo, México. 16 de diciembre.
- Ley General de Cultura y Derechos Culturales (2017). *Diario Oficial de la Federación*. México, abril.
- Manual de Organización del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Hidalgo (2016). Pachuca, Hidalgo, México, febrero.

- Maraña, M. (2010). *Culture and Development, Evolution and Prospects*. Bilbao, España: UNESCO.
- Mariscal Orozco, J. L. (2015). “La triple construcción de la gestión cultural en Latinoamérica”, en: *Telos*, vol. 17, núm. 1, enero-abril, 96-112.
- Martinell Sempere, A. (2012). “The Relations between Culture and Development in the Present Context”, en: *Laboratory for Research and Innovation in Culture and Development*. VIII Campus de Cooperación Cultural. Cartagena de Indias–Girona.
- Matsuura Koichiro. (2002). “Foreword” to the Print Edition of the *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*: Paris: UNESCO.
- Oehmichen, C. (2018). “La relación entre patrimonio cultural y pueblos indígenas”, en: *Anales de Antropología*. Vol. 52, No 2.
- Plan Estatal de Desarrollo 2016–2022. (2016). *Periódico Oficial del Estado*. Hidalgo, México.
- Plan Municipal de Desarrollo Tenango de Doria 2016–2020. (2016). *Periódico Oficial del Estado*. Hidalgo, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (2013). *Diario Oficial de la Federación*. México, mayo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). ONU. Estados Unidos.
- Reglamento de la Ley De Fomento Artesanal del Estado de Hidalgo. (2010). *Periódico Oficial del Estado*. Hidalgo, México, 7 de mayo.
- Reglas de Operación del Programa Fomento a la Cultura y Derechos de los Indígenas (2014). *Periódico Oficial del Estado*. Hidalgo, México. 25 de marzo.
- Reglas de Operación del Programa Fondo de Fomento Artesanal (2014). *Periódico Oficial del Estado*. Hidalgo, México. 25 de marzo.
- Rey, G. (2002). “Cultura y Desarrollo humano: unas relaciones que se trasladan”. Artículo en línea disponible en: *Pensar Iberoamerica, revista de cultura*: <http://www.oie.es/historico/pansariberoamerica/ric00a04.htm> [consultado el 10 de febrero de 2018].
- Rivas Herrera, P. (2007). “Cultura y Desarrollo. Una agenda abierta e indispensable”, en: *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*. núm. 17, Universidad de Alcalá, Madrid, España, 49-57.
- Stavenhagen, R. y Carrasco T. (1989). “La diversidad étnica y cultural”, en: Florescano E. (1997). *El patrimonio nacional de México*. CNCA, 249-280.
- Sen, A. (2006). *Identidad y violencia*. Madrid: Katz.
- Tovar y de Teresa, R. (1989). “Hacia una nueva política cultural” en :Florescano E. (1997). *El patrimonio nacional de México*. CNCA, 87- 103.
- UNESCO. (1982). World Conference on Cultural Policies / Mondiacult, UNESCO, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>
- UNESCO. (2001). *Unesco Universal Declaration on Cultural Diversity*. Francia.
- UNESCO. (2005). *Textos fundamentales de la Convención de 2005 sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, edición 2013. CLT.2013/WS/29 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225383_spa

- UNESCO. (2016). *Repensar las políticas culturales, 10 años de promoción de la diversidad de las expresiones culturales para el Desarrollo*. México: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO (2017). *Re Shapping Cultural Policies, Advancing Creativity for Development. Monitoring the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Francia: UNESCO.
- Velázquez García, M. A. y Lara Figueroa, H. N. (2017). *El fomento y promoción del sector turístico en México. Estudios de caso y recomendaciones de política pública*. El Colegio del Estado de Hidalgo. México.
- Villaseñor, C. (2017). “Comentario a la Ley General de Cultura”, en: *Canal Cultura México*, 2 de mayo. Video en línea disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FuUGbjggJt4>



Recibido: 8 de octubre de 2018 Aprobado: 4 de abril de 2019