

II.1.3 Diagnóstico de Derechos culturales

I. Introducción

Los derechos culturales han tomado relevancia en los últimos años y se han posicionado como un elemento prioritario en la vida de las personas y colectivos, pues de ellos también depende el cuidado de la dignidad, formas y elecciones de vida de las personas. Sin duda, la cultura ha dejado de ser mirada y analizada unidimensionalmente, al grado de usar nuevos términos como plural o culturas, que dan paso a la inclusión de todas las prácticas y producciones materiales sociales.

Por tanto, las culturas y sus múltiples expresiones están ligadas al enriquecimiento de las sociedades y de su reconocimiento depende la inclusión democrática de diversos grupos, poblaciones y personas dentro de un estado y su organización. En este sentido, los derechos culturales están ligados al de igualdad y no discriminación, pero no sólo; el reconocimiento de los derechos culturales lleva implícito el reconocimiento del papel que desempeñan y sus dimensiones en otros derechos humanos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enfatiza en su observación general 21 la necesidad de garantizar los derechos culturales, reconociendo la diversidad de identidades en el territorio como primer paso hacia la eliminación de la discriminación. En este sentido, los derechos culturales tratan de la protección de las personas en cuanto a sus diversas producciones materiales, artísticas, religiosas y maneras de entender la vida; lo que incluye sus tradiciones y las llamadas cosmovisiones.

Un instrumento fundamental en el tema es la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues se refiere al derecho de las personas a la realización de sus derechos culturales, “indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (artículo 22), y como el derecho de participar “libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” (artículo 27).

Además, existen pactos internacionales que reconocen los derechos culturales. Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que describe el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, disfrutando de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; además de ser tocada por la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas. Es importante señalar que el pacto mencionado sirve para responsabilizar a los Estados parte de adoptar medidas para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura, y los compromete a respetar la libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. También se cuenta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala la importancia de reconocer y respetar a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, así como de respetar sus derechos a la vida que determine su cultura.

Existen dos convenciones que se vinculan con los derechos culturales, la primera es sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, y la segunda es la Convención sobre los derechos del niño. Ambas comprometen a los Estados a eliminar la discriminación, asegurar el derecho a la participación en actividades de esparcimiento, deporte y todos los aspectos de la vida cultural.

Respecto a instrumentos nacionales y locales que reconocen los derechos culturales, está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y el disfrute de los bienes y servicios que presenta el Estado en materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales”⁶⁴. De forma más amplia, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) reconoce que “Toda persona, grupo o comunidad gozan del derecho irrestricto de acceso a la cultura. El arte y la ciencia son libres y queda prohibida toda forma de censura”⁶⁵; también se hace referencia a la libertad de identidad cultural, se reconoce que las culturas y su diversidad son el patrimonio común de la humanidad. La CPCDMX mandata que las autoridades, de acuerdo con sus responsabilidades, protegerán los derechos culturales y participarán en su promoción.

Situando las características de los derechos culturales en lo internacional, nacional y local; en los próximos apartados se presentan los hallazgos de la investigación documental.

II. Problemáticas de los derechos culturales

El insumo utilizado en el presente Capítulo diagnóstico para detectar algunas de las problemáticas sobre los derechos culturales fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021⁶⁶(PDHCDMX), específicamente su capítulo 8, dedicado los derechos en mención; fuente que contiene un diagnóstico propio que describe las obligaciones del gobierno, las principales problemáticas del derecho y conclusiones; en la parte final se ubica un programa que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho.

Cada uno de los elementos contenido en el capítulo 8 del PDHCDMX 2016-2021 se revisó detalladamente, se organizó y clasificó de forma coherente para su análisis. Las problemáticas del derecho detectadas⁶⁷ se colocaron en una Ficha de trabajo⁶⁸, así como sus

⁶⁴ Párrafo adicionado el 30 de abril de 2009 en el Artículo 4 de la Constitución Política de la ciudad de México.

⁶⁵ Constitución Política de la Ciudad de México, apartado D. Derechos culturales. Disponible en <http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/31-estatuto-de-gobierno/530-constitucionpolitica-delaciudaddemexico> [Consulta: 10 de abril de 2020]

⁶⁶ Se trata del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México publicado en 2016; en este apartado únicamente se incluyen las problemáticas detectadas en el Capítulo 9; mismas que se pueden localizar en: Diagnóstico y Programa de derechos Humanos, t. 3. Núcleo Seguridad Humana. México: 2016. Disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-3-nucleo-de-seguridad-humana/capitulo-9-derecho-la-educacion> [Consulta: 10 de abril de 2020]

⁶⁷ La temporalidad del PDHCDMX 2016-2021 hace que los datos que en él se pueden consultar sean de 2012 a 2015.

⁶⁸ Dicha ficha de trabajo fue una herramienta de trabajo importante para el análisis de la información contenida en este capítulo y puede consultarse en los anexos que corresponden este diagnóstico como Anexo 7.

causas, efectos y posibles alternativas; además se incluyó un apartado de Observaciones con el objetivo de colocar información pertinente y que apoyara en la detección de elementos argumentativos para enriquecer la redacción del capítulo diagnóstico sobre el derecho a la educación. Es importante señalar que en algunos casos se ubicaron huecos explicativos y no siempre se encontró una secuencia lógica entre cada elemento: problemática, causa, efecto y alternativa.

Dada la cantidad de efectos multicausales que derivan de las problemáticas del derecho, el proceso de análisis documental concluyó con la selección de cinco problemáticas fundamentales que han sido organizadas de forma tal que puedan reconocerse sus causas, efectos y probables alternativas. En la tabla siguiente se colocaron las problemáticas y sus causas.

Problemática	Causas
1. Centralización del presupuesto destinado a la cultura, la falta de uno colaborativo y trabajo entre las instancias de gobierno para ejercerlo cabalmente.	<p>Visión centralizada de la política cultural.</p> <p>Se considera a la cultura como actividad no necesaria para la vida y derechos de las personas.</p>
2. Imposición gubernamental sobre lo que se define o no como cultura.	<p>La cultura no se considera como un derecho humano básico de la ciudadanía y pilar del desarrollo sostenible de una sociedad.</p> <p>La cultura se piensa como un elemento exclusivo de las clases altas y no de participación social.</p>
3. Los pueblos, comunidades y personas indígenas no cuentan con programas culturales específicos para su atención.	Discriminación de la población indígena y de su riqueza cultural.
4. Las mujeres que eligen como ocupación principal actividades artísticas y culturales tienen mayor dificultad que los hombres para acceder a estos espacios.	Desigualdad de género en materia cultural.
5. El sistema educativo no incluye disciplinas artísticas.	La educación formal dedica pocas horas a la impartición de clases con temas artísticos o culturales.

La primera problemática detectada, *Centralización del presupuesto destinado a la cultura*, es una práctica errónea fundamental, la mayor parte del presupuesto para cultura lo concentra la Secretaría de Cultura, mientras que el restante está dividido entre las Alcaldías. Esto tiene su origen en una visión centralizada de la política cultural y se demuestra en sus consecuencias: El 25 por ciento del presupuesto de la secretaría de cultura es destinado al desarrollo de proyectos, lo que es insuficiente; además del efecto que tiene en la infraestructura, que se encuentra en malas condiciones y tiene fuertes carencias presupuestales y de servicios.

Aunado a lo anterior, sobre designación de presupuesto, se detectó que el sector cultural tiene asignado poco y no existe uno que sea colaborativo entre instituciones y Alcaldías; la causa de esto está en que la cultura no se considera como un derecho humano básico de la ciudadanía, cuando en realidad se trata de un pilar del desarrollo sustentable de una sociedad⁶⁹; es decir, la cultura no se considera como actividad necesaria para la vida y derechos de las personas. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la Ley de Fomento Cultural de la Ciudad que, cuando era Distrito Federal, establecía la asignación a la cultura de únicamente el 2 por ciento del gasto programable presupuestal total del Gobierno de la Ciudad de México, y en la práctica el gasto que se ejerció no llegó a la mitad de ese 2 por ciento⁷⁰. Las consecuencias de las problemáticas mencionadas tienen distintas escalas pero impactan a la población de forma contundente, porque la Ciudad de México tiene a su cargo únicamente el 4 por ciento de la infraestructura cultural de la Ciudad; además, existe una concentración cultural en las Alcaldías: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Coyoacán; hecho que implica una crecida falta de oportunidades para gran parte de la población en cuanto a tiempos creativos para procesos de formación y disfrute del arte y de espectáculos de calidad.

Otra problemática resulta de la *imposición gubernamental sobre lo que se define o no como cultura*, esto como resultado de que la cultura, desde las instituciones, se ha pensado como un elemento exclusivo de las clases altas y no de participación social, lo que se concatena con la pobreza de las personas; las aleja más de sus derechos culturales. Esta complejidad desencadena escenarios de exclusión fundamentados en que la cultura es sólo entretenimiento; mientras que la industria del entretenimiento reproduce prejuicios e ignorancia. En cambio, la cultura subalterna no es asunto primario y tiene poca

⁶⁹ La Ciudad de México forma parte de la Agenda 21 de la Cultura y fue sede de la III Cumbre Mundial de la organización internacional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, donde se proclamó que la cultura era el cuarto pilar del desarrollo sustentable.

⁷⁰ Esta información también fue tomada del capítulo 8 del PDHCDMX 2016-2021.

importancia para el gobierno. Esto tiene efectos en que los espacios alternativos no cuentan con personalidad jurídica y suelen operar con licencias de restaurante, cantina o bar; situación ligada a las ambigüedades legales sobre el uso de espacios alternativos con objetivos de difusión y prácticas culturales, lo que también permite la criminalización de las actividades desarrolladas en los espacios públicos y hacia los grupos que en ellos desarrollan diversas manifestaciones culturales.

Otra problemática identificada en el PDHCDMX 2016-2021 es que *los pueblos, comunidades y personas indígenas no cuentan con programas culturales específicos para su atención*. Situación que evidencia la existencia de discriminación de poblaciones en situaciones vulnerables y, en este caso, de su riqueza cultural.

En este sentido, también se observa *desigualdad de género en materia cultural*. Se ubica como consecuencia de la inequidad de género en la dedicación de actividades culturales; por ejemplo, del total de la población económicamente activa ocupada en 2012, sólo 1 por ciento tuvo como ocupación principal actividades relacionadas con el arte, los espectáculos y los deportes, y de esa proporción, 23 por ciento fueron mujeres y 77 por ciento, hombres.

Finalmente, otra problemática identificada es que *la educación formal dedica pocas horas a la impartición de clases con temas artísticos o culturales*, esto porque el sistema educativo no incluye disciplinas artísticas en sus programas o son limitadas. Las consecuencias de lo anterior son diversas, pero en el PDHCDMX 2016-2021 se menciona que la educación formal y no formal se encuentra al margen del sistema educativo en disciplinas artísticas; por tanto, la lectura, por ejemplo, sigue siendo una actividad educativa, pero no cultural y la mitad de los hogares cuenta con uno a diez libros que no son de textos escolares y el 86 por ciento de los hogares no supera los 30 libros.

Una vez descritas las causas y efectos que se vinculan con las problemáticas detectadas en el PDHCDMX 2016-2021, a continuación, se describen las alternativas de solución observadas en el mismo insumo. Cabe destacar que no siempre se encontraron planteamientos específicos para cada problemática, sólo soluciones generales que pueden carecer de responsables y rutas claras para su ejecución.

Respecto a la primera problemática sobre el presupuesto destinado a la cultura y su centralización, está la alternativa de integrar en las legislaciones los derechos culturales; consagrar el máximo de recursos disponibles para asegurar su pleno ejercicio. Con este sustento material se podrían crear programas incluyentes que favorezcan la coordinación y la transversalidad de la cultura; así como promover mecanismos de participación que articulen el desarrollo social y la cultura. Las alternativas mencionadas abonarían también en la atención de *la problemática sobre las mujeres que tienen mayores dificultades que los hombres para acceder formalmente a espacios artísticos y culturales*.

Sobre la resolución de la problemática de imposición gubernamental sobre la definición de qué es cultura, se piensa en la creación de mecanismos de exigibilidad para sancionar las violaciones de los derechos culturales; y reforzar la cooperación internacional para garantizar estos derechos. Además de la articulación de la cultura con el desarrollo social, la educación, el cuidado del ambiente, el desarrollo económico y la seguridad ciudadana. Acceso de las y los ciudadanos a una información libre y plural que contribuya al desarrollo de su identidad cultural y el reconocimiento del carácter multicultural de la Ciudad de México mediante programas incluyentes que favorezcan la coordinación y la transversalidad de la cultura por parte de los diversos actores nacionales e internacionales, así como la sustentabilidad de los procesos culturales y el fortalecimiento de las capacidades emprendedoras y de innovación del sector cultural y artístico de la capital del país.

La creación de espacios alternos para la expresión cultural popular y su autonomía es otra alternativa que frenaría o abonaría en la atención de la problemática sobre la falta de programas culturales específicos para personas indígenas, además de concluir con la desatención de la discriminación a la población indígena y de su riqueza cultural, así como la garantía de acceso a una información libre y puntual que contribuya al desarrollo de su identidad cultural.

Respecto a la última problemática que se refiere a la educación formal y las pocas horas que se destinan a la impartición de clases con temas artísticos o culturales, se plantea la alternativa de una reforma educativa para ampliar opciones de iniciación y apreciación artística para fortalecer la formación integral en educación.

Finalmente, una alternativa estructural que abonaría a la eliminación de las problemáticas de los derechos culturales detectadas, está en que el gobierno de la Ciudad de México se responsabilice de velar los bienes y servicios culturales con el objetivo de que tengan una influencia significativa sobre los modos de vida de las personas y permitan que se conciban, produzcan y utilicen otras expresiones culturales; reconozca la desventaja de muchas personas para tener acceso a los bienes y servicios culturales debido a su pobreza, aislamiento o pertenencia a un grupo o población discriminada o en situaciones de vulnerabilidad.

III. Avances en el cumplimiento de los derechos culturales

En este apartado se describen los hallazgos sobre los avances en las problemáticas del derecho detectadas en el Capítulo 8 del PDHCDMX 2016-2021. En dicho proceso se analizaron los Informes de seguimiento a instancias implementadoras del PDHCDMX 2016-2021⁷¹ elaborados desde finales de 2016 hasta el primer semestre de 2019 por el Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSyE) del PDHCDMX 2016-2021:

- Seguimiento a la implementación 2016
- Seguimiento a la implementación primer semestre de 2017
- Seguimiento a la implementación segundo semestre de 2017
- Seguimiento a la implementación primer semestre de 2018
- Seguimiento a la implementación segundo semestre de 2018
- Seguimiento a la implementación primer semestre de 2019

De los insumos anteriores, para este capítulo diagnóstico, únicamente se analizaron los resultados relacionados con los derechos culturales.

Con el objetivo de sistematizar y analizar los avances de las problemáticas del derecho, cada uno de los hallazgos localizados en los Informes de seguimiento se organizaron coherentemente en una Ficha de cumplimiento⁷², esto a partir de la descripción del estado de las estrategias mandatadas en el PDHCDMX 2016-2021 para la implementación de los derechos culturales: implementadas, con avance o sin avance; además de la explicación de su estado.

En la misma Ficha también se integró información de otros insumos recientes, se trata de documentos que las instancias implementadoras cabeza de sector presentaron en sus plataformas digitales, incluida la información de los portales de transparencia. Con ello se verificó la existencia de acciones —posteriores a la publicación del último Informe de seguimiento de instancias del primer semestre de 2019— que pudieran impactar en avances de las problemáticas del derecho. Proceso que, en el caso de los derechos culturales, resultó en el encuentro de elementos fundamentales contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁷¹ Dichos informes se pueden consultar en la plataforma digital del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, hoy día Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (IESIDH): <https://pdh.cdmx.gob.mx/seguimiento-y-evaluacion> [Última consulta: 1 de julio de 2020]

⁷² También puede consultarse en los anexos del capítulo diagnóstico sobre los derechos culturales como Anexo 8. Dicha ficha incluye la actividad o acción que retrata avances en las problemáticas detectadas y la descripción del avance. También se colocaron avances detectados en los otros insumos documentales de la investigación vinculados a las actividades: informes de las propias instancias responsables de las culturas, nuevas normativas en la materia.

Con el objetivo de incluir en el presente diagnóstico la percepción de las personas titulares de derechos culturales y descubrir otras problemáticas o la continuidad de las ya detectadas, el último paso para la elaboración de este apartado consistió en el contraste de los hallazgos de avance del derecho con las quejas y las recomendaciones emitidas de 2014 a 2019 por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). Dicho análisis se encuentra en la parte final de este apartado.

La revisión de la información sobre avances de los derechos culturales contenida en los Informes de seguimiento del PDHCDMX 2016-2021 y en sus anexos, permitió el hallazgo de los resultados sobre la implementación de los derechos culturales por las instancias. Sin embargo, son mínimos, no se ubicaron estrategias cumplidas en todos sus elementos, únicamente se detectaron pequeños progresos en algunas de ellas:

La estrategia 126. Incrementar el acceso de la población de la Ciudad de México a los bienes y servicios culturales, mediante la implementación de acciones que permitan acercarle las manifestaciones artísticas y culturales. Tiene evidencia sobre el incremento de actividades culturales; empero, su mera existencia no asegura el acceso de las personas, únicamente su disponibilidad. Tampoco existe un señalamiento sobre las personas que están integrándose a las actividades artísticas y culturales. Por tanto, no se considera que se atiendan las problemáticas del derecho, sus causas o efectos.

En la estrategia 128. Formalizar las empresas y cooperativas culturales que se conforman en la Ciudad de México, para fortalecer su desarrollo y productividad. Únicamente hay evidencia de la formalización, pero no de un seguimiento que fortalezca esos espacios, tampoco de un conteo sobre cuántas cooperativas y empresas culturales en realidad están en funcionamiento.

Respecto a la estrategia 130. que mandata Implementar acciones de promoción y participación de actividades culturales en la Ciudad de México que impacten en las diferentes demarcaciones territoriales, hay evidencia de avances por la creación de acciones de promoción; sin embargo, como en el caso de las otras estrategias no hay un seguimiento y descripción sobre impactos, por ejemplo, en este caso, en las demarcaciones territoriales.

La estrategia 131 que mandata Implementar actividades o proyectos culturales en territorio que contribuyan al desarrollo social en zonas de atención prioritaria, reporta avances mínimos por la implementación de actividades o proyectos culturales, pero no ya evidencia de su realización en zonas de atención prioritaria, o de asistencia a las mismas.

La estrategia 132 que requiere para su implementación procesos de capacitación y profesionalización en diferentes disciplinas artísticas, retrata evidencias genéricas a favor de procesos de iniciación artística, sin que exista claridad sobre qué disciplinas artísticas se ha trabajado o los impactos en la profesionalización de las personas.

Respecto a la estrategia 133 que requiere, mejorar y ampliar los programas para valorar el uso y disfrute del patrimonio cultural y natural de la Ciudad de México mediante una práctica incluyente y participativa, tiene evidencia de mayores avances respecto a la ampliación de programas y su mejora, sin embargo, no hay elementos que permitan hablar de que existen contenidos sobre patrimonio cultural y natural de la Ciudad de México.

La estrategia 134 que mandata, generar programas para apoyo de proyectos que fomenten la recuperación y la promoción de la cultura y las lenguas originarias de los pueblos y comunidades indígenas, reporta avances en cuanto a la generación de programas; sin embargo, nuevamente no hay referentes sobre impactos en la población y evidencia de los pueblos y comunidades que son apoyados con los programas.

La última estrategia en la que se distinguió progreso, la 136, mandata diseñar acciones afirmativas que promuevan la igualdad de acceso y oportunidades para las mujeres que quieran dedicarse a actividades artísticas y culturales como ocupación principal, sobre ella hay evidencia de diseño de acciones afirmativas y su implementación, sin embargo, no hay retrato de resultados que abonen a la igualdad sustantiva.

En cada una de las estrategias mencionadas hay un intento de atención para generar la estructura mínima de implementación de derechos culturales; empero, se observa una carencia en las acciones y mediciones de las Instancias implementadoras de seguimiento pertinente con respecto a las repercusiones reales de tales acciones en las personas titulares de derechos, especialmente en cuanto a las personas productoras de cultura y en situaciones de vulnerabilidad. Aunado a lo anterior, es de reconocerse que unas de las problemáticas fundamentales para que, progresivamente, existan derechos culturales en la Ciudad de México son la presupuestal y la priorización de acciones fundamentales. Sin este asunto resuelto, los avances seguirán siendo limitados.

Como se indicó anteriormente, en la Constitución Política de la Ciudad de México existe un reconocimiento amplio de los derechos culturales y un apartado exclusivo para ellos; además de que en ella se establece la obligación de toda persona servidora pública de actuar en consecuencia. En este sentido, existe un avance normativo y un suelo común que puede servir de estructura para la implementación de los derechos; sin embargo, falta definir cómo garantizar el reconocimiento de la cultura como derecho humano.

En este sentido, las problemáticas del derecho detectadas no presentan avances:

1. Centralización del presupuesto destinado a la cultura; la falta de uno colaborativo y trabajo entre las instancias de gobierno para ejercerlo cabalmente.
2. Imposición gubernamental sobre lo que se define o no como cultura.
3. Los pueblos, comunidades y personas indígenas no cuentan con programas culturales específicos para su atención.
4. Las mujeres que eligen como su ocupación principal las actividades artísticas y culturales tienen mayor dificultad que los hombres para acceder a estos espacios.
5. El sistema educativo no incluye suficientes disciplinas artísticas.

Es notorio que la responsabilidad de implementación de los derechos culturales está focalizada, en gran medida, en la Secretaría de Cultura, y que no ha tenido la capacidad de atender un espacio tan amplio de problemáticas de los derechos; los esfuerzos únicamente han alcanzado a tocar algunos aspectos cercanos a los efectos y no a sus causas.

IV. Quejas presentadas ante la CDHCDMX y recomendaciones emitidas

Los hallazgos sobre el estado de las problemáticas de los derechos culturales se contrastaron con las quejas y recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) de 2014 a 2019; es decir, información relevante interpuesta en distintas instancias por personas titulares de derechos y las recomendaciones emanadas de ellas. El proceso de contraste tiene su origen en el interés de incluir la percepción de las personas sobre problemáticas del derecho y detectar su continuidad o nuevos elementos.

Es importante mencionar que, en una queja, por ejemplo, puede señalarse a una o más autoridades, también puede encontrarse una o más personas como presuntas víctimas. A partir de la publicación de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México,⁷³ el 12 de julio de 2019 y su entrada en vigor el día 13 de julio⁷⁴, el procedimiento de integración de las quejas se modificó al incluir la etapa de indagación preliminar (quejas consideradas como posibles violaciones a Derechos Humanos).

La información que se analizó de la CDHCM fue solicitada por transparencia. Se recibió con características generales, sin rangos de edad, de género o particularidades de las personas que iniciaron una denuncia; está dividida por año, y la primera parte es sobre instancias implementadoras y menciones en cuanto a quejas, de forma general sin que

⁷³ Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. [en línea]. En Gaceta Oficial de la Ciudad de México (12 de julio de 2019). Tomada de la Consejería Jurídica de Servicios Legales. Disponible en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1436-leyorganicadelacomisiondederechoshumanosdelaciudaddemexico> [Consulta, 22 de abril de 2020]

⁷⁴ Por lo que, a partir de esa fecha, únicamente se inicia un proceso de investigación de aquellas quejas calificadas como presuntamente violatorias a Derechos Humanos que presenten líneas e hipótesis de investigación claramente fundadas y motivadas de acuerdo con los artículos 103 al 105 del Reglamento Interno de la CDHCM, publicado el 23 de octubre de 2019.

se incluya vinculación con posibles tipos de violaciones a derechos humanos. Por tanto, se construyó una matriz de análisis general y de ella se seleccionaron, para este Capítulo diagnóstico, a las Instancias implementadoras de los derechos culturales, las quejas y recomendaciones en este mismo tema⁷⁵.

Las Instancias implementadoras con mayor cantidad de menciones en el periodo de 2014 a 2019, sin que se especifique qué presunta violación cometieron, son:

- El Instituto del Deporte de la Ciudad de México, 26.
- La Secretaría de Cultura, 21.
- La Dirección Jurídica de la Secretaría de Cultura, 16.
- La Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas, 14.
- El Centro Cultural Ollin Yoliztli, 14.
- La Secretaría de los Pueblos Indígenas de la Ciudad de México, 11.
- El Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios, 9.

Es importante mencionar que existe un aumento paulatino, cada año, en las menciones a Instancias, hecho que pone en evidencia que la nueva clasificación de las quejas recibidas sobre derechos culturales no impactó en su disminución, probablemente porque las denuncias y quejas de las personas titulares de los derechos, en su mayoría, presentan líneas e hipótesis de investigación claramente fundadas y motivadas. Se observa que el Instituto del Deporte tiene la mayor cantidad de menciones. Se tendrán que revisar sus atribuciones y los motivos de las quejas, para establecer alternativas específicas para la institución.

Con respecto a las menciones por derechos y tipos de violaciones presuntamente vulnerados, encontramos: la obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa en el acceso, difusión y disfrute de la cultura y su patrimonio; a la cultura con un sentido distributivo, equitativo, plural y popular, que se suma a la restricción, injerencia arbitraria o negativa en el reconocimiento y respeto a la diversidad e identidad culturales y la conservación de las tradiciones.

El párrafo anterior confirma y enriquece la delimitación de problemáticas de los derechos culturales detectadas en el presente capítulo diagnóstico, especialmente la segunda, sobre la imposición gubernamental sobre lo entra o no en la definición de cultura; y la tercera, que trata sobre los pueblos, comunidades y personas indígenas que no cuentan con programas culturales específicos para su atención. Pero no sólo, la percepción de las personas titulares de los derechos culturales deja ver que hay problemáticas generalizadas sobre el acceso, disponibilidad y respeto de la cultura para todas las personas y colectivos, lo que parece indicar que el reconocimiento de las diversas culturas está delimitado por elementos que no son inclusivos.

⁷⁵ La matriz respecto a derechos culturales está incluida en la parte final del diagnóstico.

La única recomendación de la CDHCM en la materia se refiere a la falta de consulta previa para la construcción de un Panteón vecinal e incumplimiento de la obligación de preservar la cultura de las personas integrantes de los Pueblos y Barrios Originarios de Culhuacán. Dicha violación también abona en el análisis de las problemáticas del derecho, sus causas y efectos.

Por lo anterior, se considera prudente complejizar la delimitación de problemáticas detectadas en el PDHCDMX 2016-2021 y agregar una que haga referencia a la importancia de vincular las culturas con sus espacios y las personas, pueblos y comunidades que los habitan; es decir, una problemática más es la falta de reconocimiento de las que podrían llamarse reservas culturales y su cuidado; hecho que se fundamenta en la única recomendación de la CDHCM sobre derechos humanos culturales.

IV. Conclusiones

La investigación documental sobre los derechos culturales que se presenta en este capítulo diagnóstico culminó en hallazgos sobre un ejercicio institucional limitado respecto a la cultura. En los resultados de los informes de implementación del PDHCDMX 2016-2021 no se encontraron estrategias implementadas, sólo evidencia de actividades y espectáculos culturales sin cualidades de inclusión de todas las personas que habitan la Ciudad de México; además, sin una procuración de espacios culturales o generación de nuevos espacios para las propias personas, colectivos, pueblos y comunidades productoras de cultura y con difusión respetuosa sobre su patrimonio cultural.

Por tanto, las problemáticas del derecho detectadas siguen existiendo y los progresos identificados no pueden llamarse avances. Únicamente se encontró un avance normativo por el reconocimiento de los derechos culturales en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se considera importante profundizar en los elementos detectados —problemas, causas, alternativas— para identificar las posibilidades del gobierno de la Ciudad de México para implementar medidas que abonen en los derechos culturales, así como en la identificación de los espacios en los que tendría que realizar acciones y aquellos alternativos en los que sólo tendría que garantizar el ejercicio de la Sociedad Civil Organizada y el propio trabajo de las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad que únicamente requieren garantía de sus derechos humanos como personas productoras de cultura.

Lo anterior implica la resolución de los problemas presupuestales mencionados, tanto de asignación, como de distribución. Así como del término de la sentencia, desde gobierno, sobre lo que es cultura y lo que no: es lo que ocurre cuando se prioriza el folclor y no a las personas, comunidades y pueblos indígenas con carencias materiales y discriminadas.

Una de las afirmaciones del PDHCDMX 2016-2021 es que la cultura es pilar del desarrollo sostenible. Sin embargo, consideramos que ese desarrollo tendrá que considerarse en sus repercusiones reales en la calidad de vida para las personas sobre sus derechos culturales, haciendo mención de sus condiciones y sus posibilidades de incidir en ámbitos como el ambiental y económico. Es decir, se trata de una problemática que se observa en el presente y de forma mucho más complejizada por la relación entre medio ambiente, producción y personas. Sin duda, la conexión del espacio y los colectivos de personas que lo habitan también desde su cultura, especialmente en el ámbito rural, requiere de protección, pues no sólo implica el cuidado de las dignidades de los colectivos ahí presentes, también del medio ambiente y de las producciones no industrializadas de las que dependen muchas personas. Apelar al llamado etnodesarrollo, que implica un respeto de las culturas locales y sus formas de producción material y simbólica.

En cuanto a las quejas y recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, efectivamente, encontramos algunas especificaciones en cuanto los derechos culturales que dan cuenta de algunos elementos que se están reconociendo por la misma población, y en consecuencia, exigiendo; por ejemplo, violaciones al derecho por carencias en el acceso a la cultura, en su difusión, en cuanto al disfrute del patrimonio cultural; obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa en el fomento a la cultura con un sentido distributivo, equitativo, plural y popular en el reconocimiento y respeto a la diversidad e identidad culturales y la conservación de las tradiciones. Las violaciones mencionadas coinciden en buena medida con el análisis que se realiza sobre la implementación del derecho en cuanto a sus repercusiones en las personas productoras de cultura y en el acceso. Es decir, las problemáticas permanecen y no han sido resueltas materialmente.

Cabe señalar que entre las instancias mencionadas como violentadoras de derechos culturales, algunas tienen un fuerte vínculo con poblaciones diversas. En este sentido, se reitera la necesidad de analizar cómo se diseñan los proyectos culturales, especialmente si los recursos están concentrados en mayor medida en la Secretaría de Cultura y no se construyen puentes interinstitucionales.

En cuanto a las recomendaciones, sólo hay una, en 2018, y se trata de una falta de consulta previa para la construcción de un panteón vecinal e incumplimiento de la obligación de preservar la cultura de las personas integrantes de los Pueblos y Barrios Originarios de Culhuacán. Pese a ser un sólo caso, se considera importante contemplar la pertinencia de las consultas a la población, nuevamente, recalcando la importancia, para la garantía de la cultura, del cuidado de la conexión entre las culturas, las personas y el espacio que habitan.

Tabla 3. Quejas y recomendaciones vinculadas a derechos culturales. Tabla de elaboración propia de la instancia Ejecutora con información de la CDHCDMX

Autoridad	Menciones en el periodo						Total de menciones por Autoridad	
	Año	2014	2015	2016	2017	2018		2019
Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas		4	1	0	1	5	3	14
Ciudad Deportiva Francisco I. Madero		0	0	0	1	0	0	1
Dirección General de Cultura de la Alcaldía Cuauhtémoc		0	0	1	2	0	0	3
Deportivo Peñoles		0	1	0	0	0	0	1
Dirección de Promoción Deportiva de la Alcaldía Coyoacán		1	1	2	1	2	1	8
Dirección General de Cultura de la Alcaldía Coyoacán		0	0	2	2	1	0	5
Casa de Cultura "Ricardo Flores Magón"		1	0	0	0	0	0	1
Deportivo Durango		0	0	0	0	0	1	1
Centro Recreativo "Niños Héros" del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia de la Ciudad de México (DIF)		0	0	0	2	2	0	4
Centro de Bienestar Social y Urbano (C.B.S.U) "Nueva Atzacolco" del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México		0	0	1	1	0	0	2
Centro de Desarrollo Comunitario "Josefa Ortiz de Domínguez"		0	0	0	0	0	1	1
Dirección de Cultura y Deportes de la Alcaldía Gustavo A. Madero		1	0	0	0	0	1	2
Deportivo Carmen Serdán		0	0	1	0	0	0	1
Dirección de Cultura y Deportes de la Alcaldía Gustavo A. Madero		1	0	0	0	0	1	2
Deportivo Carmen Serdán		0	0	1	0	0	0	1
Dirección General de Cultura Alcaldía Tlalpan		0	0	1	2	0	0	3
Subdirección de Promoción Deportiva Tlalpan		0	1	0	0	0	0	1
Centro Comunitario Miguel Hidalgo		1	0	0	0	0	0	1
Módulo Comunitario de la Alcaldía Tlalpan		0	0	1	0	0	0	1
Alberca Olímpica Francisco Márquez		2	0	0	1	0	0	4
Dirección de Cultura Física y Deporte en la Alcaldía Benito Juárez		0	0	1	0	1	0	2
Dirección Ejecutiva de Cultura de la Alcaldía Miguel Hidalgo		1	0	0	0	0	0	1
Centro de Desarrollo Social "Leona Vicario"		1	0	0	0	0	0	1
Dirección de Desarrollo Cultural y Deporte de la Alcaldía Álvaro Obregón		0	0	2	1	0	2	5
Centro Social Deportivo San Pedro Itzacalco		0	0	0	1	0	0	1
Alberca Semiolímpica "San Pedro Itzacalco"		0	0	1	0	0	0	1
Centro de Desarrollo Comunitario "Francisco J Mújica" en Acapatzalco		0	0	1	0	0	0	1
CONTRALORIA INTERNA EN LA SECRETARIA DE CULTURA DE LA CIUDAD DE MEXICO		0	0	0	0	2	0	2
Deportivo 1 de mayo		0	1	0	1	0	0	2
Dirección de Servicios Culturales, Recreativos y Promoción Deportiva de la Alcaldía Tláhuac		0	0	0	0	0	1	1
Secretaría de Cultura		4	4	1	7	5	0	21
Dirección Jurídica de la Secretaría de Cultura		1	6	2	0	6	1	16
Centro Cultural Ollin Yoliztli		5	6	0	0	2	1	14
Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, dependiente de la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México			0	1	0	0	0	1
Jefatura de la Unidad Departamental de Servicios Generales de la Secretaría de Cultura		0	0	0	1	0	0	1
Escuela de Danza de la Ciudad de México		0	0	0	0	0	1	1
Escuela de Mariachi Ollin Yoliztli		0	0	0	1	0	0	1
Escuela de Iniciación a la Música y a la Danza		0	0	0	0	0	1	1
Instituto del Deporte de la Ciudad de México		5	5	4	3	2	7	26
Secretaría de los Pueblos Indígenas de la Ciudad de México		5	4	0	0	2	0	11
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades		1	2	1	0	2	0	6
Dirección General de Desarrollo Rural de la SEDERC		1	2	1	0	1	0	5
Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas		0	2	0	0	0	0	2
Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios		2	1	2	0	4	0	9
Fideicomiso para la Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano de la Ciudad de México		0	0	0	1	0	0	1

Menciones por derechos y tipos de violaciones presuntamente vulnerados.							
Derecho a los beneficios de la cultura							
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa en el acceso a la cultura	7	3	4	3	4	6	27
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa para la difusión de la cultura	2	2	2	0	5	2	13
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa para disfrutar el patrimonio cultural	0	4	5	1	0	0	10
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa en el fomento a la cultura con un sentido distributivo, equitativo, plural y popular	0	1	1	4	1	0	7
Obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa en el reconocimiento y respeto a la diversidad e identidad culturales y la conservación de las tradiciones	0	2	0	0	2	0	4
Total Derecho a los beneficios de la cultura	9	12	12	8	12	8	61
Recomendaciones vinculadas con afectaciones al derecho a la cultura 2014-2019.							
Recomendación	Caso						
10/2018	Falta de consulta previa para la construcción de un panteón vecinal e incumplimiento de la obligación de preservar la cultura de las personas integrantes de los Pueblos y Barrios Originarios de Culhuacán						