

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Ley General de Cultura y Derechos Culturales: de la ausencia a la perfectibilidad

Documento de trabajo núm. 257



Agosto 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Ley General de Cultura y Derechos Culturales: de la ausencia a la perfectibilidad

Luis Angel Bellota*

Introducción

Año y medio después de su instauración, la Secretaría de Cultura (SC) obtuvo la herramienta legal más importante para fortalecer el sector. Se trata, naturalmente, de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGDC). Esta disposición, sancionada el 27 de abril pasado por la Cámara alta con 85 votos a favor y tres en contra y por la Cámara baja con 366 votos a favor, 2 en contra y una abstención, instaura las bases para el ejercicio de los derechos culturales previstos en el artículo 4º de nuestra Carta Magna¹ desde 2009. Producto de negociaciones legislativas, foros, consultas con el medio artístico-cultural y trabajos *tête à tête* entre un Consejo Redactor compuesto por especialistas, la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados y la Comisión de Cultura del Senado, la LGDC contiene 5 títulos, 42 artículos y 6 artículos transitorios que fijan las reglas para operar las políticas culturales del Estado mexicano.

Incluye ordenanzas, derechos, obligaciones y herramientas para hacerlos cumplir. Para ser más precisos, se divide en cinco títulos: disposiciones generales, derechos culturales y mecanismos para su ejercicio, bases de coordinación, participación social y privada, y vinculación internacional. A través de la SC, la LGDC se ocupa de las atribuciones, competencias y responsabilidades administrativas del gobierno federal, para implementar medidas que protejan el patrimonio cultural, material e inmaterial, de los mexicanos. La nueva legislación instruye a la SC para que establezca acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno a fin de promover y concertar

* Licenciado en Historia por la UIA y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente en el área de Estudios Regionales del CESOP.

¹ Que, no olvidemos, dicta lo siguiente: “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 2014, pp. 13-14.

con los sectores privado y social los convenios para la investigación, conservación, promoción, protección y desarrollo de dicho patrimonio.

Iniciativas y resultado final: de lo perdido, lo que aparezca

Antes de darse a conocer la LGCDC, ésta fue antecedida por una serie de debates que le dieron cuerpo a sus contenidos. Una lectura a los proyectos de ley que fueron deliberados legislativamente arrojaría luz sobre lo que se priorizó y lo que sigue pendiente en la nueva normatividad. Tanto senadores como diputados presentaron sus propuestas. La elaborada por la Comisión de Cultura y Cinematografía de San Lázaro fue la que, se dice, “sirvió para iniciar” la discusión al interior del Consejo Redactor para la elaboración de la iniciativa que se transformaría en la Ley de Cultura, sin menoscabo de las otras. El documento base surgido de aquellas charlas entre legisladores y miembros del aludido consejo guardaba varias carencias que posteriormente fueron subsanadas.²

Las mesas de trabajo técnico convocadas por las comisiones de Cultura de ambas Cámaras desahogaron las diferentes iniciativas para realizar un análisis a fondo en el que éstas se retroalimentaron. Las propuestas senatoriales fueron presentadas en marzo de 2016. En lapso de un año, los equipos redactores se ocuparon de analizar y recoger los elementos jurídicos de mayor importancia que venían en las tres iniciativas y que, teóricamente, debían terminar plasmados en el resultado final. Por un lado implicó asesoría legal y por el otro las opiniones de académicos y personal con experiencia en la gestión cultural. Las comisiones dictaminadoras hicieron una revisión general de las tres aludidas propuestas de ley a fin de articular la legislación vigente en la materia con los lineamientos necesarios para el ejercicio y la atención de los derechos culturales amparados constitucionalmente.³

En la bitácora final de las reuniones a partir de las cuales se discutieron los contenidos que comprendería la legislación cultural, el Consejo Redactor expuso los elementos que, en su opinión, debían formar parte de la futura LGCDC. Los temas propugnados por los académicos, gestores culturales y creadores que acompañaron las propuestas legislativas se resumen en dos áreas: 1) el establecimiento de un marco conceptual y de principios que dé la pauta para el ejercicio de los derechos culturales y 2) el papel del Estado al respecto. Es en este segundo pilar donde se perfilan

² *Excélsior*, Expresiones, 10 de febrero de 2017, p. 4.

³ *Gaceta Parlamentaria*, Anexo XIX, 28 de abril de 2017, p. 7.



las obligaciones oficiales y el sentido de las políticas públicas culturales que toma en cuenta la mencionada ley. Entre las cosas sugeridas por los especialistas consultados hubo una que vale la pena mencionar: la profesionalización del sector, es decir, el desarrollo de un servicio civil de carrera para aquellos que trabajen en la SC.⁴ A pesar de su pertinencia, la aspiración de capacitar al personal encargado de promover los bienes y servicios culturales quedó en el tintero dentro de la LGCDC.

Las iniciativas de origen senatorial que no fueron las adoptadas en el proyecto final pero que sí lograron incidir en éste coincidían primordialmente en la necesidad de garantizar el goce de derechos culturales. Una de las propuestas hablaba de establecer un Sistema Nacional de Cultura “como la instancia encargada de armonizar y fortalecer la acción del Estado para el efectivo acceso al derecho a la cultura”.⁵ Una segunda vinculaba esta garantía con un enfoque de derechos humanos y otra más los subdividía específicamente en: 1) derecho a la libertad cultural –concepto que no se explicaba más a fondo–, 2) al legítimo usufructo de los beneficios que daba un trabajo relacionado con esta área, 3) a participar en actividades de la misma índole, 4) a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones; y 5) al de beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden a un individuo por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de los que sea autor.⁶ Encima de lo rebuscado del punto y las diversas formas de expresarlo, puede observarse un acuerdo general por hacer de la cultura un derecho con una legislación secundaria que le dé efectividad a lo que ya dispone la Constitución.

Al igual que las propuestas del Consejo Redactor, las del Senado también ponderaron las obligaciones culturales del Estado mexicano. Las iniciativas postuladas por la Cámara alta remarcan que el gobierno, en sus tres niveles de acción, debe desplegar una política cultural coordinada que reconozca el carácter diverso y plural que distingue al pueblo de México. En tal sentido quedaban reafirmadas las competencias de la federación sobre el dominio de los bienes culturales muebles e inmuebles. Es decir, se ratificaba la existencia de los mecanismos institucionales –que vienen de mucho tiempo atrás– para resguardar los bienes materiales, artísticos, históricos y arqueológicos de la nación. Asimismo, en una de esas iniciativas, fue

⁴ Cámara de Diputados, “Recibe comisión conclusiones del Consejo Redactor para elaborar Ley General de Cultura”, boletín núm. 3276 de Comunicación Social, 15 de marzo de 2017. En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Marzo>].

⁵ *Gaceta Parlamentaria*, op. cit., p. 16.

⁶ *Ibid.*, p. 12.

proyectado el apoyo a las industrias creativas como promotoras del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades artísticas. Sin embargo, este aspecto tampoco quedó contemplado en la legislación vigente.

Si la LGCDC no alcanzó a religar todas las líneas temáticas que fueron manejadas en las mesas de discusión, dejando de lado algunas cuestiones que le hubieran dado mayor robustez, se debió a las premuras del tiempo; los elementos más rescatables que habían sido contemplados en las otras iniciativas que no pasaron los filtros para convertirse en ley destacan por su ausencia. Pensemos, por ejemplo, en la importancia de las industrias creativas, en la profesionalización del sector –lo cual se vería reflejado en el resultado y la calidad de las políticas culturales– o en la consulta a los pueblos originarios cuando alguna medida los involucre o afecte –tal como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo suscrito por México–.

No es perfecta pero es lo que hay

Mucho se discutió si la LGCDC era necesaria. El debate es interesante y a la vez pertinente por las delimitaciones legales que comprende la nueva legislación. Hay quienes afirman que, efectivamente, ésta resultaba de más. Carlos Lara, abogado y gestor cultural, estima que no era necesario “hacer un catálogo de 30 o 40 derechos sino apegarse a la técnica jurídica (interpretación y aplicación de la ley)”. Según Lara, se privilegió más el tratamiento “antropológico” que el jurídico de los contenidos. Del lado contrario, Boly Cottom, otro especialista en legislación cultural, cree en los aspectos antropológicos y doctrinarios que motivaron la mencionada normatividad, visto en retrospectiva, alimentan la creación “de instituciones que jurídicamente han formado parte de la estructura orgánica” del país. En otras palabras, no es posible privilegiar lo jurídico por encima de lo histórico o lo antropológico por encima de lo jurídico.⁷ Un campo retroalimenta al otro. Sin entrar en honduras a esta controversia, creemos que la LGCDC sí debió medir las atribuciones y los linderos de su propio objeto de jurisprudencia.

En un tono más meticuloso que el de Lara –jurídicamente hablando–, Norka López Zamarripa, también experta en legislación cultural, argumenta que la Ley de Cultura corre el riesgo de ser vetada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que “tiene muchas vaguedades” y “se contradice”. Implícitamente, toda persona ya tendría asegurado su derecho a la cultura y al

⁷ *Proceso*, núm. 2114, 7 de mayo de 2017, pp. 61-62.

disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia; ese acceso, vía becas, museos, conciertos y demás eventos, no podría ser obstruido pues, de lo contrario, se estaría incurriendo en un acto de discriminación. A modo de pregunta retórica, se cuestiona: “¿Cuándo se le ha limitado a alguien entrar a un museo?”. Respondiéndose a sí misma, López Zamarripa contesta: nunca. El eje toral de su crítica enfatiza las imprecisiones vislumbradas en la LGCDC, haciendo que la protección de los “derechos culturales” pueda darse como un acto de salvaguarda a otras garantías. La intención de proteger y definir los derechos culturales, puede concluirse, no sólo requería más tiempo –que ciertamente fue poco– sino mayor claridad conceptual. Dice la jurista:

Hablar de derechos culturales habría implicado meterse a temas como: temática de derechos culturales; administración cultural; estrategias de activación, interpretación y valoración de la cultura; financiación y fiscalización de la cultura; visión económica, sociológica y psicológica del comportamiento del consumidor de los símbolos que expresan la cultura; comunicación cultural; patrimonio cultural; arte y derecho; protección del derecho de autor y nuevas tecnologías; propiedad intelectual; derechos culturales e industrias culturales.⁸

López Zamarripa agrega la siguiente deducción jurídica sobre lo que se estaba discutiendo alrededor de la LGCDC durante su proceso deliberativo, a la cual califica de anticonstitucional:

[...] porque invade esferas del artículo 3º constitucional que se refiere a educación, “ellos están impedidos a meterse por el artículo 73, fracción XXV, que habla de la educación, no pueden entrar ni en derechos de autor, hay confusión, hablan mucho de derechos humanos, de tratados internacionales, de libre tránsito de las personas a los productos culturales, pero no está claro el objetivo: si lo que quieren es normar el artículo 4º o el 1º constitucional que habla de derechos humanos.⁹

En comparación con las opiniones encontradas que despertó la LGCDC entre la academia, la SC recibió con beneplácito su emisión. La titular del ramo, por medio de un comunicado, aseguró que la nueva legislación era “un paso relevante en el camino de consolidar el marco jurídico que rige al sector cultural”.¹⁰ Sin embargo, las críticas continuaron. La más sonada y la de mayor relevancia es la tocante a su dotación presupuestal. En cuanto fue legislada la LGCDC, uno de los primeros señalamientos en la opinión pública hizo hincapié en la ausencia de garantías para evitar el recorte al presupuesto destinado a la cultura. Algunos miembros del Congreso ven con escepticismo los

⁸ *Excélsior*, expresiones, 27 de marzo de 2017, p. 3.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Secretaría de Cultura, “Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Comunicado”, 28 de abril de 2017. En [<https://www.gob.mx/cultura/prensa/ley-general-de-cultura-y-derechos-culturales-comunicado?idiom=es>].



artículos 24 y 26, que son los relativos al sostén financiero de los bienes y servicios culturales. Ambos dictan lo siguiente:

Artículo 24. Las acciones contempladas en esta ley, que corresponda realizar a la federación, deberán ejecutarse:

I. De acuerdo con la disponibilidad presupuestaria aprobada para el fomento, difusión, conservación, preservación e investigación de la cultura en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, con cargo a los fondos que tengan como finalidad el fomento de las expresiones y manifestaciones de cultura en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás disposiciones aplicables;

II. A los estímulos e incentivos contemplados en las leyes fiscales, y

III. A las donaciones, herencias y legados que se adquieran por cualquier título para el cumplimiento de los propósitos de las mismas.

[...]

Artículo 26. Los recursos públicos federales aplicados en el cumplimiento de los objetivos de la presente ley no perderán su carácter federal y las disposiciones de fiscalización federal se aplicarán a las entidades federativas, los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México, conforme a la normatividad vigente.¹¹

Un diputado que forma parte de la Comisión de Cultura y Cinematografía pidió la revisión de estos apartados pues, por lo que se lee, no ofrecen las garantías suficientes para evitar tijeretazos pecuniarios al sector. Ese mismo parlamentario aseveró que en el proyecto presentado por el Consejo Redactor, que a su vez fue convidado a participar por dicha comisión congresal, “se establecía la obligatoriedad de ir incrementando gradualmente el presupuesto, como ocurre en algunas leyes de Ciencia y Tecnología”. Esta idea, que al final no quedó incluida en la versión última de la LGCDC, fue tomada porque el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de recortar presupuestos sin tomar en cuenta al Legislativo, lo cual convierte a la SC en un objetivo vulnerable ante eventuales recortes al gasto público.¹² Puede afirmarse que éste es el punto más álgido –y, por qué no decirlo, espinoso– alrededor de la nueva legislación.

Las voces que reprochan la ausencia de un candado legal para impedir reducciones a las partidas monetarias destinadas a fomentar arte y el cuidado del patrimonio no parten de un supuesto sino de una vieja costumbre en la administración pública mexicana: la de recargar los ajustes hacendarios al campo cultural. Si hacemos memoria, cuando el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el de Bellas Artes dejaron de estar

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 19 de junio de 2017, p. 115.

¹² *El Universal*, 29 de abril de 2017, p. E15.

bajo la órbita de la SEP y formaron parte de una secretaría de Estado, ésta comenzó a operar con una rebaja de 2,110 millones de pesos.¹³ A decir de la mencionada comisión legislativa, el recorte para 2017 fue “brutal”. Aparte de los 2,500 millones que le quitaron a la SC con relación al año anterior, el paquete económico desapareció los recursos que originalmente se habían reservado para los programas de apoyo a la infraestructura cultural de las entidades, así como a las actividades municipales y comunitarias en la materia. Con la desaparición de esos fondos, ningún gobierno, estatal o local, está capacitado para realizar eventos culturales porque los institutos encargados de dichas tareas al interior de la república dependen entre 70 y 80% del subsidio federal.¹⁴

Un par de meses después de haber sido anunciada tan draconiana disposición fiscal, los efectos fueron casi inmediatos. Mencionemos, por ejemplo, el caso del Fondo de Cultura Económica. La editorial más emblemática del país determinó cerrar cuatro librerías, dos en el extranjero y dos en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México, porque, en términos presupuestales, dispondría tan sólo de 150 millones (17% menos que el año anterior). En adición a estos cierres, habría un menor tiraje de libros, un aumento en el número de coediciones para bajar costos –lo que representa un ahorro de 3 a 5 millones de pesos– y la nómina del personal laborante en la sucursal de Bogotá sufriría una reducción.¹⁵

Conclusiones

A pesar de las omisiones y limitantes expresadas por los miembros de los equipos que participaron en su confección, lo que podría explicarse por el poco tiempo disponible para emitir una legislación más “pulida”, la LGCDC no deja de constituir un aporte en la historia de las políticas culturales del Estado mexicano. Fue, casi por inercia, el paso que vino después de instaurarse la SC. Como toda ley, es perfectible y no está libre de contradicciones y lagunas que, conforme avance el tiempo y las circunstancias así lo pidan, se irán ajustando legislativamente. El día de su aprobación, una senadora afirmó que “todavía falta mucho por agregarle”. Uno de esos faltantes, dijo la legisladora,

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público *apud* Luis Angel Bellota, “La cultura en el Tercer Informe de Gobierno”, *Reporte CESOP*, núm. 91, pp. 43-44.

¹⁴ *La Jornada*, 14 de septiembre de 2016, p. 3.

¹⁵ *Reforma*, 21 de noviembre de 2016, p. 32.

fue que se quedó “corta” en “sanciones y procedimientos de las autoridades que incumplan sus deberes en el cuidado del patrimonio, así como en los mecanismos de rendición de cuentas”.¹⁶

En principio, es mejor tenerla que estar sin nada. Quien despache el suministro de bienes y servicios culturales dentro de la administración pública federal desde ahora cuenta con mejores herramientas y más garantías jurídicas para desempeñar sus funciones. No obstante, por el momento, tendrá que hacer uso de sus capacidades políticas y persuasivas para negociar con el secretario de Hacienda un incremento presupuestal en el área que preside; mientras no se logre reinsertar una modificación en los artículos 24 y 26, no podrá darse un aumento gradual en los haberes del sector. De todos los pendientes que adeuda la LGCDC éste es el más urgente. Una ley sin recursos es letra muerta. El país no puede recargar el costo de los ajustes económicos en uno de los motores que complementan e influyen en los adelantos educativos y humanísticos de una sociedad. La cultura no es y no debería ser vista como un gasto. Conviene concebirla como una inversión. Esperemos que estos cambios –y los pendientes que tienen por delante– evidencien su verdadera importancia.

¹⁶ *El Universal*, 28 de abril de 2017, p. E17.



CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

 [@cesopmx](https://twitter.com/cesopmx)