

REFLEXIONES

LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CULTURA BREVE BALANCE DE UN PROCESO LEGISLATIVO

BOLFY COTTOM*

*Investigador de la Dirección de Estudios Históricos-INAH



Introducción

Muchas son las cuestiones que pueden plantearse sobre lo que ha sido nuestra experiencia en relación con un proceso legislativo que, hasta que terminé de escribir este trabajo, era un frustrado e inconcluso intento de legislar en esta materia.

En comparación con experiencias anteriores, mucho se dijo, se escribió y desde luego se actuó. De toda esta experiencia, me parece que algunas lecciones podemos extraer, pensarlas, analizarlas y convertirlas en elementos que nos ayuden a seguir construyendo alternativas para solucionar los problemas que, sin la menor duda, apenas nos han mostrado una parte de su enorme magnitud e inimaginable consecuencia. Algunas de estas lecciones son:

1) Que la lucha no tiene futuro si no se da de manera organizada y de forma colectiva, pero ahora integrando otros sectores, los cuales no sólo han presentado nuevas demandas sino también pro-

puestas para su atención, es decir que como Instituto, respecto de la problemática cultural-educativa, es ineludible trabajar a un nivel propio e interno, pero es también un hecho que otro nivel es el que implica trabajar con otros sectores, sean estos artistas, creadores, teatreros, organizaciones independientes, etcétera, esto porque, de acuerdo con nuestro origen y experiencia institucional, debe quedar claro que ningún cambio es viable si no es con base en un proyecto de nación.

2) Que en este tipo de coyunturas es cuando se aprecia, se valora y se establece la relación entre lo que ha sido la producción académica y los distintos tipos de lucha, que en su mayoría han ido sustentadas con argumentos y propuestas para solucionar los distintos problemas; es decir, que lo valioso de la construcción de espacios académicos que se abocaron a discutir problemas relacionados con el momento actual, trascendieron por el alto nivel de conocimientos que se produjeron, aportando, al mismo tiempo elementos operativos que fueron vertidos en los distintos momentos de discusión, para mostrar con ello una concepción, si se quiere, de aplicación de la ciencia social.

3) Que hay cuestiones que se han violentado y que nosotros mismos debemos cuidar que no se repitan, en la idea de defender lo que tengamos que defender como instituciones, y en todo caso, lograr cambios, pero que los mismos tengan legitimidad, respondan





Un reto de la ingeniería. Proceso constructivo de Tepuxtepec, Michoacán, 1928. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

al interés nacional, respeten y no excluyan ni a las instituciones ni a los involucrados o interesados en estos problemas.

A esto quiero referirme, tomando como eje conductor el tercer punto, que no sólo tiene como propósito sistematizar brevemente lo que es un particular balance de lo que ha sido esta experiencia, sino aportar algunos elementos para prevenir lo que pueda generarse en un futuro próximo, para esto propongo cinco criterios que, al mismo tiempo que nos dan una idea de la magnitud de la problemática que hemos vivido, considero deben ser base de discusión y condición para cualquier propuesta, independientemente de que se complementen con otros que se consideren de igual importancia.

1. El criterio ético

Un hecho que ha permeado todo este proceso legislativo, y las acciones relacionadas con éste, ha sido la falta de ética política y profesional. Desde el origen de la mayoría de las Iniciativas de ley que

llegaron y se encuentran en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, muchas mentiras se han dicho y, pareciera que son los mitos, la base sobre la cual se construyen dichos proyectos.

En prácticamente todas las ocasiones, cuando han sido cuestionados los legisladores y funcionarios, éstos afirman sin el menor reparo que han consultado y que en la elaboración de los distintos proyectos han participado “los especialistas”.

Una constante ha sido el engaño, compromisos que se asumen en público o reuniones cerradas, que no se cumplen. Da la impresión de que la regla es “asumir compromisos de palabra” para no cumplirlos en los hechos, de tal manera que los compromisos formalmente asumidos, que necesariamente forman parte del proceso de técnica legislativa, se han convertido en una herramienta inmoral para deshacerse de los movimientos sociales y violentar procedimientos establecidos en las propias normas que rigen a instituciones del Estado. En este sentido, me parece que habrá que imaginar formas para poder normar los compromisos asumidos por legisladores y funcionarios públicos, que aún sabiendo que transgreden normas, actúan de manera arbitraria.

Pero otros elementos que expresan la ausencia de ética en asuntos públicos es la descalificación, la exclusión y las acusaciones falsas y dolosas. Ante cuestionamientos que se hacen a quienes crean leyes o dirigen instituciones, en este caso culturales, la respuesta es el insulto y la descalificación, tachando de fanáticos o enemigos a quienes no piensan como ellos. Se trata de difamar a la gente, de



Avances en el tendido de la vía de ferrocarril, kilómetro 58. Tepuxtepec, Michoacán, 1928.

sembrar duda acerca de su trayectoria y de dismantelar así movimientos colectivos que se erigen como alternativos, para la solución de problemas relacionados con este campo; como señales de abuso de poder se ubican actitudes amenazantes, intimidatorias o en el mejor de los casos arrogancia y prepotencia.

Me parece que se ha puesto en riesgo la credibilidad de las instituciones que ya sea tienen que desempeñar funciones específicas o que tienen que tomar decisiones que repercutirán en el destino del país, y en este caso concreto de su cultura y patrimonio cultural, por ejemplo la mentira el engaño y el bajo perfil de quienes tienen que cumplir con estas obligaciones institucionales.

Prácticamente en todos los niveles y en todos los espacios el criterio que en algún momento ha influido para tomar decisiones es el chisme, el rumor, la revancha, intereses personales o de grupo y esto nos ha llevado a vivir una de las crisis más profundas de nuestras instituciones.

2. El criterio técnico

En el caso específico del procedimiento legislativo he sostenido que prácticamente hay una carencia de técnica legislativa, y lo que es peor, ya es muy difícil saber con exactitud qué significa legislar. Se contratan despachos privados para hacer leyes¹ al gusto del legislador o de ciertos grupos que defienden intereses propios. Los cuerpos de asesores en realidad no lo son y contribuyen muchas veces a enriquecer el panorama legislativo. Se dictaminan leyes con un enorme desconocimiento de la materia legislada, se atropella el que hacer del órgano legislativo y se crean “comisiones” a escondidas con el objeto de burlar consultas públicas. Entre instituciones del poder legislativo y del poder ejecutivo se hacen acuerdos ocultos y se contrata a personajes con una plena ignorancia de la dinámica educativo-cultural y de sus instituciones, para que sean ellos quienes construyan documentos pobres conceptualmente hablando, confusos, tramposos y hasta contradictorios con ellos mismos.

Se afirmó que, en el caso de la legislación cultural, se ha trabajado en Conferencia como lo posibilita el Reglamento del Congreso General; sin embargo, muchas dudas han surgido sobre ese particular, ya que no se conocen actas, acuerdos u otros mecanismos en donde estén consignados estos trabajos y sus resoluciones. Pero algo más complicado es que a juzgar por los elementos que comentan los propios “asesores”, son éstos quienes se citan a trabajar y no los legisladores que están regidos por el Reglamento antes referido, lo que realmente hace dudar de la existencia de dichos trabajos. Qui-



La mano del hombre se impone ante la naturaleza. Proceso constructivo de Tepuxtepec, Michoacán, 1928. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

zás, en este sentido habría que definir qué se entiende por trabajos en Conferencia y cómo deben operarse. De igual manera han convertido en un caos la manera de realizar dictámenes, lo que habla de la arbitrariedad con la que se procede.

Así las cosas, deberá tratar de dignificarse y rescatar la credibilidad del órgano legislativo, respetando sus propios procedimientos y desde luego atendiendo a los intereses de la comunidad cultural y sus instituciones. Incluso me atrevo a plantear que es necesario poner a discusión no sólo la conformación y proceder de las Comisiones, sino su propia existencia; es decir, que en el caso de la Comisión de Cultura de la H. Cámara de Diputados, necesariamente se tiene que justificar su existencia y en tal lógica se han abocado a proponer una serie de propuestas legislativas que lejos de resolver problemas ha venido a desestabilizar dicho sector. Esto no significa que no pueda legislarse en dicha materia, pero sería distinto si en una comisión a la

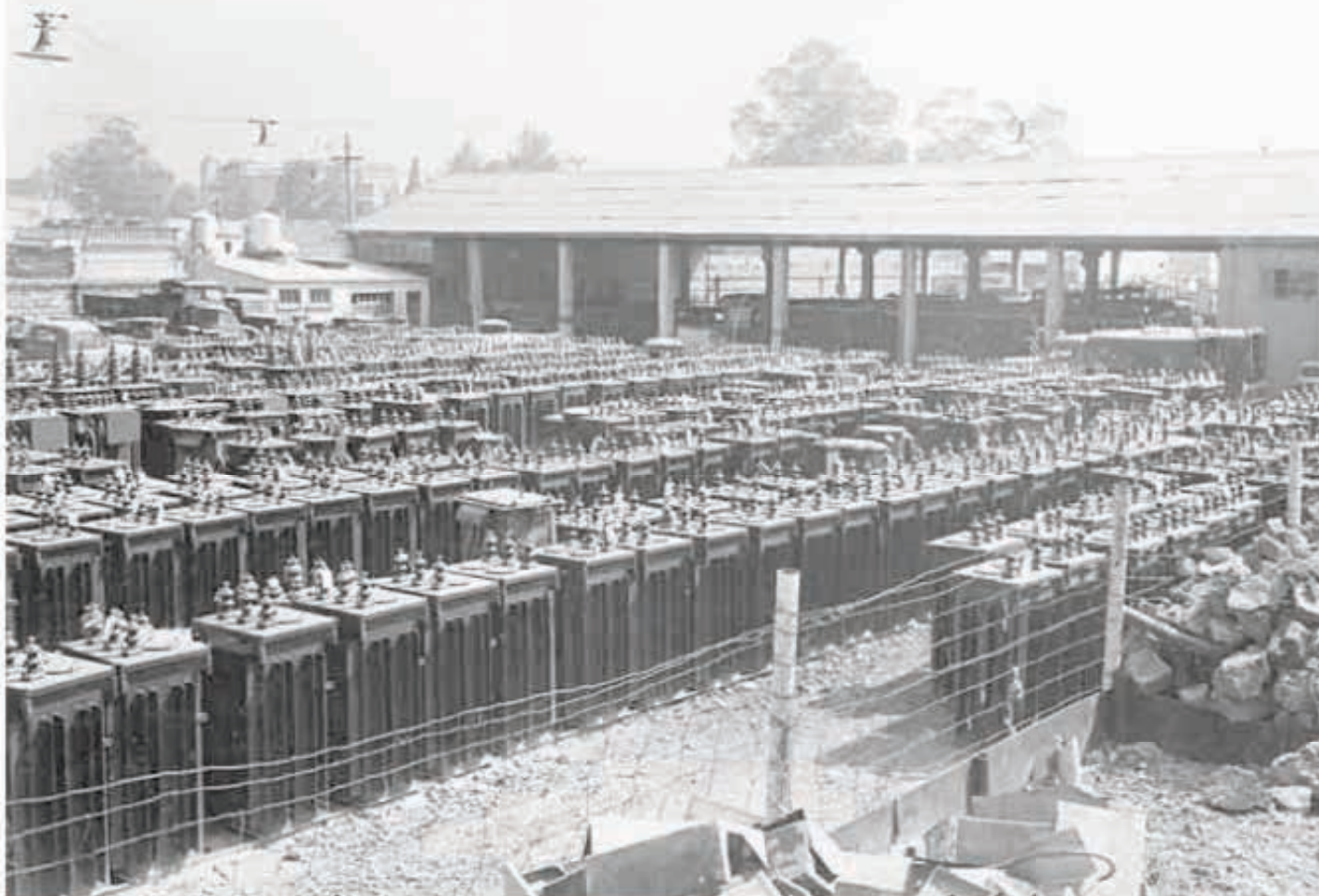
manera del Senado (de Educación y Cultura) estuviera constituida, tratando de iniciar procesos de legislación de mediano y largo plazo que, en conjunto con instituciones y sociedad organizada, lleve a resolver problemas realmente sustentados.

3. Del criterio jurídico

Si bien es cierto que en el caso del criterio técnico, el apego a los procedimientos legislativos tiene que ver con normas de carácter legal, en tanto que emanan del Estado y son obligatorias, en este criterio que llamo jurídico me refiero de manera concreta al carácter sustantivo de las leyes, el objeto legislado y su respectivo fundamento.

Como se sabe, toda ley de carácter secundario tiene como fundamento las disposiciones constitucionales. Es decir, que toda ley que expide el órgano competente del Estado debe apegarse a lo que establece el texto constitucional, que es el que emana a su vez de la Constitución Política, entendida como movimiento social y político en el cual se ejerce la soberanía del pueblo. Es decir que el texto constitucional vendría a expresar lo que son las decisiones políticas fundamentales, que no son otra cosa que una manera de expresar la voluntad, en este caso de una nación.

Así entendido, en el caso que nos ocupa, lo primero que he cuestionado cuando se han presentado diversas iniciativas de ley es ¿cuál es su fundamento? ¿Cuál es el objeto legislado?, y si se apega a las competencias ya establecidas sobre esa materia. Desde mi punto de



Estacionamiento de vehículos en el garage de Verónica, 1953. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

vista muchas de esas iniciativas, pretenden modificar, reformar o adicionar leyes ya existentes, en ese caso lo que normalmente se cuestiona es el origen de esas propuestas, sus objetivos y su grado de conocimiento o desconocimiento de la materia y ¿por qué las pretende modificar?

Pero en el caso de “nuevas legislaciones”, éstas necesariamente deben fundarse de manera adecuada, establecer con claridad qué parte de la Constitución sirve como base para su propuesta. Ese problema lo han dejado ver las llamadas propuestas de Ley General de la Cultura en sus diversas modalidades y versiones. Lo que ha evidenciado que de lo que se trata es de buscar una palabra, un término que hable de lo que interesa legislar, sin importar su contexto y específicamente la arquitectura y espíritu constitucional.

Algunas de estas disposiciones han sido el artículo 3º y el 73, el primero en su fracción V, y, el segundo en su fracción XXV y XXX, ambos de orden constitucional, los que han sido utilizados para

tratar, equivocadamente de fundar distintas propuestas de ley, que han ido desde legislar el derecho a la cultura, pasando por leyes generales de cultura, de patrimonio cultural y natural, leyes de fomento y difusión de la cultura, hasta leyes de desarrollo cultural, por cierto, está última es ya una de las tantas versiones de la Iniciativa presentada por el Conaculta y que nuevamente intentan aprobar en la Cámara de Diputados de manera truculenta, presentándola en un paquete en el que incluyen, también, reformas a la Ley Federal de Monumentos, aprovechando el periodo vacacional.²

En otro texto he explicado detalladamente cuáles son las debilidades de estas propuestas y su pretensión de fundarse en las disposiciones citadas. Por ahora baste decir que el soporte jurídico de las distintas propuestas es, en su mayoría, insostenible y por ende riesgosa para la estabilidad institucional, esto por el hecho de que invade competencias, porque introduce terminologías ajenas a la sistemática jurídica e incluso vulnera los regímenes internos de los estados federados.

Tengo muy clara la crítica que una compañera investigadora de mi centro de trabajo nos hizo en alguna ocasión a quienes sostenemos que debemos apegarnos a las normas establecidas. Aquella apreciada compañera nos cuestionaba que a veces uno buscaba la pureza de las instituciones y la realidad era otra en la que, de hecho, se estaban aplicando ya otros criterios; ponía como ejemplo que en los criterios de informe para los investigadores del Conacyt, concretamente del SIN, el INAH aparecía ya supeditado al Conaculta y las autoridades



Vista aérea de Lerma, Tepuxtepec, Michoacán, 1932. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

nada decían o simplemente ya lo habían aceptado y nadie hacía nada. En tal circunstancia en mi concepto, la personalidad jurídica de nuestro Instituto quedaba rebasada y su marco jurídico estaba en cuestión. Aunque aquí la pregunta sería qué o quién está “mal”, la norma que derivó de un proceso y fue sancionada por los órganos correspondientes del Estado, respetando así los procedimientos establecidos, o aquél que tiene obligación de cumplirla y sencillamente no lo hace.

Ante tal cuestionamiento, mi posición es que si las normas existen socialmente legitimadas es porque parten de una fuente real, cumplen un propósito social y están políticamente sustentados, por ende poseen una lógica en la estructura organizativa de la administración pública, en este caso. En tal entendido, a diferencia de los particulares, las autoridades no pueden hacer nada más de lo que la norma les obliga, si no lo hacen están violando la norma y están incurriendo en responsabilidades. Otro es el problema de si estamos

de acuerdo o no con la misma, o si funciona o no, en tal caso debe discutirse, como institución y decidir si se cambia o no, pero mientras exista es obligado cumplirla, en este sentido no se trata de si se busca o no la pureza de las instituciones, que por lo demás sería interesante discutir qué se entiende por pureza de las instituciones.

Este ejemplo que he traído a colación muestra, desde mi punto de vista, una de las probables consecuencias que traerían la inclusión de terminologías distintas al marco jurídico existente, que si muestran tal complejidad en su interpretación y cumplimiento sin haber cambiado, cuanto más habiéndose alterado sin hacer un estudio cuidadoso, analítico e incluso de derecho comparado de las normas existentes, ésa es la justificación real de la necesidad de existencia de la técnica legislativa, que indica simple y sencillamente que debe haber un *proceso* que respalde cualquier cambio jurídico o la creación de un nuevo instrumento.

En suma, el criterio jurídico debe llamarnos a tener claro el fundamento de nuestras propuestas, el objeto a legislar y lo que ya existe en términos de definición de competencias, para ello hemos de prestar atención de no hacer ni lecturas aisladas, descontextualizadas y sin tomar en cuenta la arquitectura de las normas, cuidando no olvidar la organización política del país.

4. El criterio conceptual

Uno de los cuestionamientos más fuertes y sólidamente argumentados que se ha hecho a las iniciativas de ley, particularmente la de



Un grupo de visitantes a las instalaciones de Juandó, en Pachuca, Hidalgo, Ca., 1925-1930. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

Fomento y Difusión de la Cultura y sus correspondientes versiones llamadas de Desarrollo Cultural, ha sido el uso arbitrario que se ha hecho de conceptos teóricos relacionados con el campo de la cultura.

Si de por sí han sido y son polémicos en la academia, no es posible aceptar que por decreto se decida qué es o no, por ejemplo, la cultura o el patrimonio cultural. En este sentido resulta incomprensible, por un lado, por qué los legisladores no consultan a especialistas en materias específicas; aunque por otro lado (no obstante que suene paradójico) es comprensible, porque marginar a los académicos les evita no sólo tener que someterse a una discusión seria y quizás prolongada (lo que no les conviene políticamente según sus tiempos) sino que incluso les evita hacer el ridículo y acelerar probables compromisos, aprobando leyes con un pobre nivel conceptual.³ En nada ayuda pues, hacer más complejo el panorama legislativo cometiendo estos errores serios, que además, tarde o temprano aflo-

ran, sobre todo en estos casos cuando se legisla sobre materias que son parte de las polémicas actuales y no hay elementos mínimos de aceptación,⁴ no por algo la legislación federal sobre monumentos ha conservado su terminología, misma que se sustenta en ya casi dos centurias como experiencia nacional.

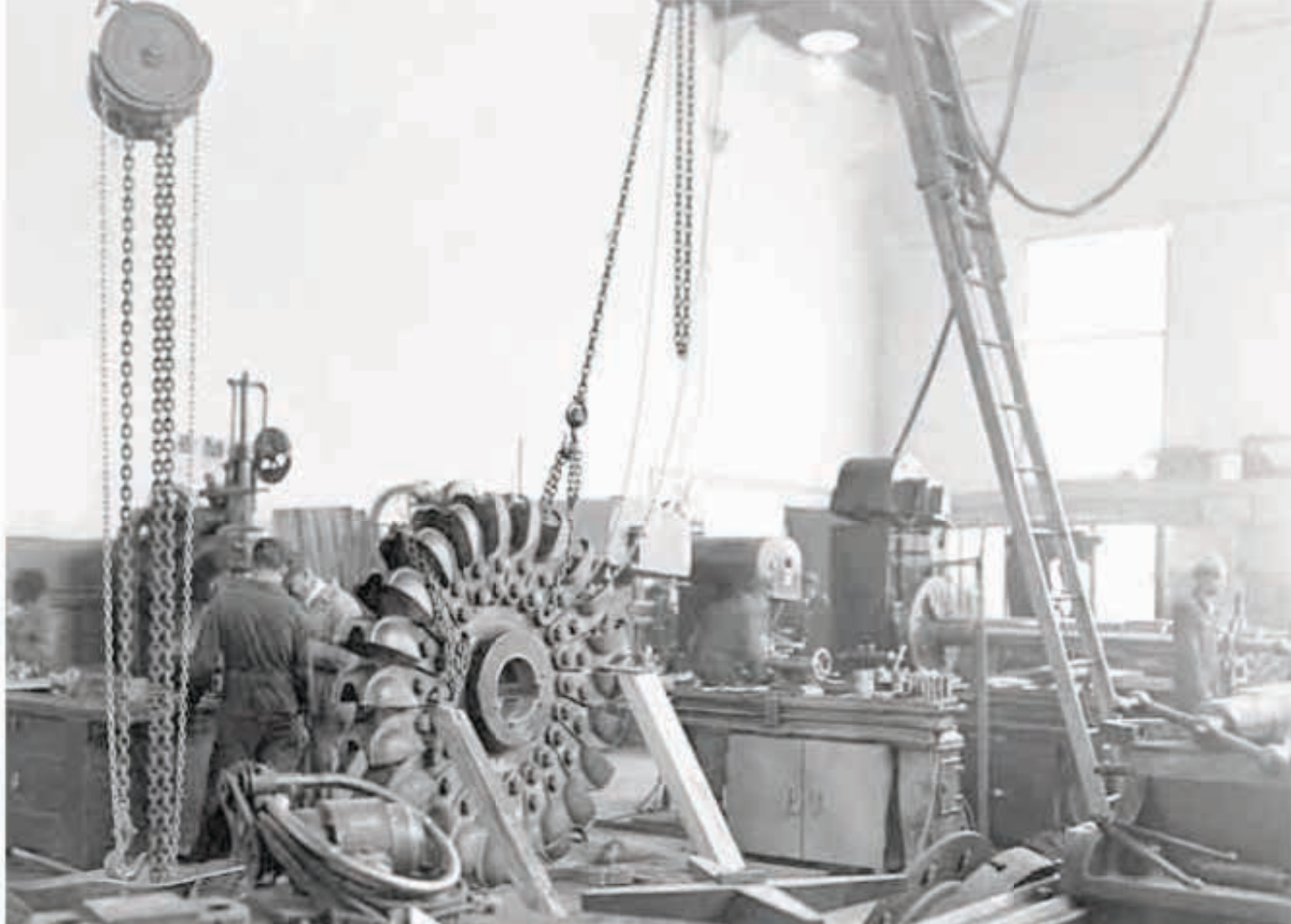
En algunos casos, muy pocos por cierto, cuando hubo espacios de discusión y se han escuchado diversos puntos de vista, el resultado no sólo ha sido manipulado sino desdeñado, así en el mejor de los casos se ha tomado lo que conviene para legitimar un proyecto sólo a un grupo, lo que ha dejado siempre bajo sospecha lo que hagan las comisiones correspondientes.⁵

5. El criterio histórico

Luego de haber vivido todo un proceso o parte de éste, me parece que no solo es válido, sino necesario proponer, por lo menos hipotéticamente, una interpretación de lo que se busca hacer en este campo y materia jurídica.

Me parece que después de evaluar propuestas, contenidos, formas de actuar, etcétera, lo que se pretende como acción de fondo es la sustitución del modelo jurídico y las instituciones que han sido resultado de una experiencia nacional propia, la cual al ser perfectible no puede desaparecerse por un acto irresponsable expresado en un decreto.

Hay un marcado afán, por ignorar y despreciar la historia nacional y sus instituciones fundacionales, y eso explica no sólo las



Taller de máquinas-herramientas de la *Mexican Light & Power Company Limited*. Preparando el impulsor de "Alameda", Ca. 1930. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

propuestas de nuevas legislaciones sino la pretensión de ajustar el texto constitucional a ciertos intereses que giran en torno de algunas de las siguientes cuestiones.

1.- Una interpretación cada vez más recurrente es que hay fuertes intereses económicos detrás de las propuestas de modificación del marco jurídico vigente en materia de cultura y sus instituciones. Incluso se plantea que una vertiente muy clara de la llamada gestión cultural tiene ese propósito, que se concreta en la concepción y ejecución administrativa, mercantilista y turística de bienes de propiedad nacional.

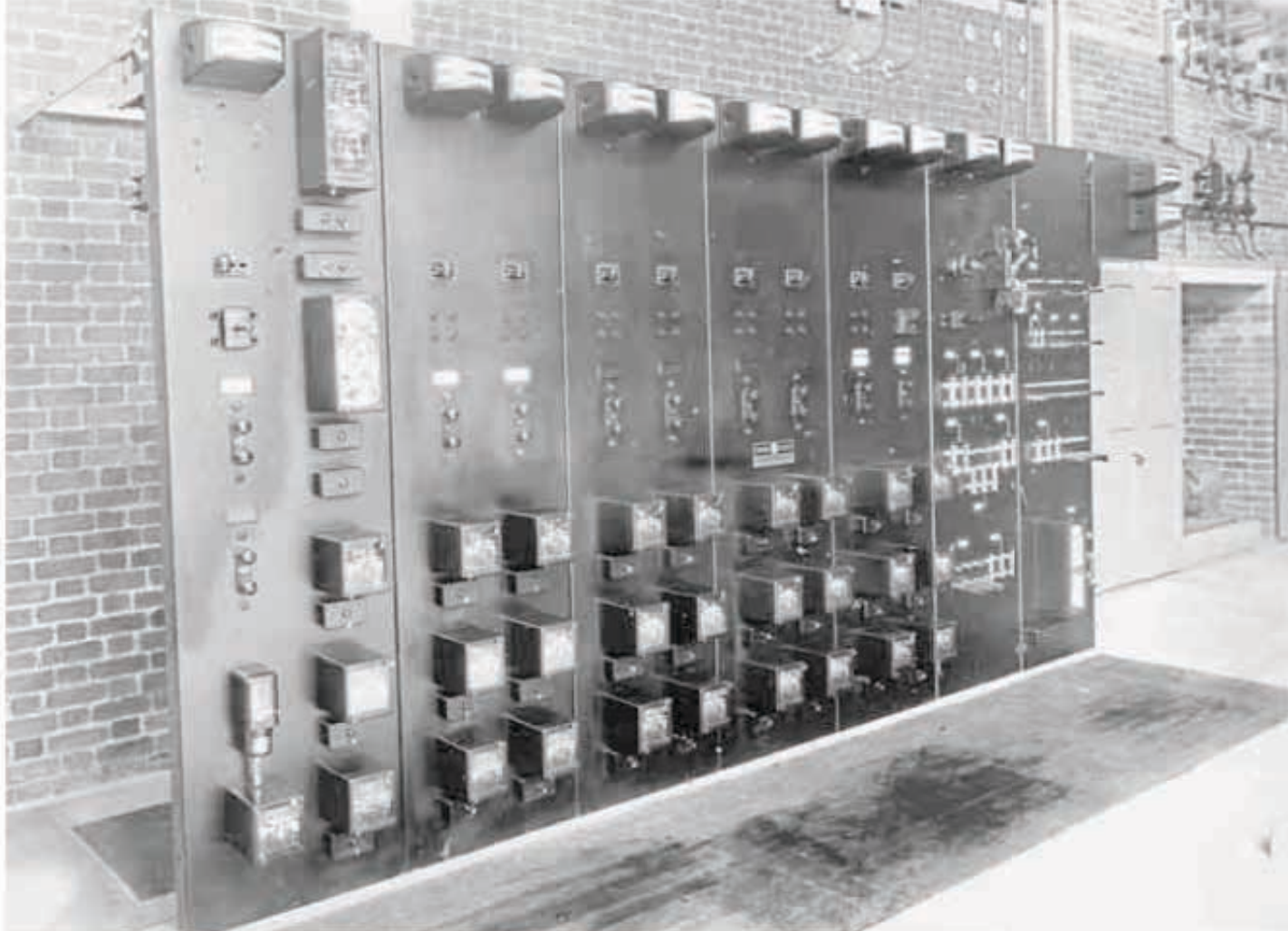
En esta lógica, es obvio que tanto las leyes vigentes como las instituciones tal y como fueron concebidas y normadas originalmente (no como son dirigidas actualmente) representan obstáculos para estos propósitos, por ello es preciso cambiarlas como sea y a costa de lo que sea.

2.- Otra interpretación radica en una mentalidad preocupada por subirse al carro de la llamada globalización, al cual varios países se han subido y por ende es preciso que México no se quede atrás y entre a competir. Así, es preciso abrir las puertas a empresas y capitales multinacionales, pues las instituciones públicas y los fondos de ese mismo carácter no alcanzan. Al mismo tiempo, es necesario priorizar otras actividades como la habilitación de sitios o zonas que puedan ser explotables, para poder atender grandes flujos de turismo.

En tal lógica, la propia diversidad cultural, los museos y bienes culturales en general deben verse como recursos susceptibles de ser aprovechados con el lema de sustentabilidad y entrar a una lógica de competitividad, sobre todo con las llamadas "industrias culturales"

3.- Pienso que a partir de este o estos escenarios, se ha construido un tercera vertiente que entrando a la discusión de estos proyectos o tendencias, se aboca a indagar sobre los cambios y desafíos que se presentan en el momento actual a las instituciones culturales y educativas en general, incluyendo las jurídicas. El eje conductor se constituye a partir de una visión nacionalista, preocupada por atender los problemas nuevos que se presentan, sin claudicar en la defensa de su propia identidad nacional, sus instituciones y su marco jurídico.

Esta postura, considero que ha entrado en una fase de revaloración, que no idealización, de su propia experiencia, apostando a proponer cambios que deriven de procesos colectivos y fundados en



Tablero de control en la S.E. Los Morales, Ca., 1950. Fototeca de Luz y Fuerza del Centro. Archivo Histórico.

la experiencia histórica. En esta forma de razonamiento, no son procedentes cambios si no se cumplen ciertas condiciones: a) tener claro un proyecto de nación; b) haber llevado a cabo una revisión y estudio profundo de los problemas culturales-educativos del país, que indiquen qué tipo de cambios o nuevas herramientas se requieren para solucionar los problemas que aquejan al país; c) iniciar un proceso incluyente y representativo, que convoque a especialistas en distintos campos de la cultura, que mediante el establecimiento de distintos plazos y métodos definidos hagan propuestas de solución a los problemas.

Personalmente creo que eso es lo valioso de la construcción de un espacio alterno como el Parlamento Alterno de Cultura y Educación que, a pesar de sus problemas, carencias e incluso deficiencias ha apostado por construir un proceso creíble.

Pero con ese propósito, será muy importante tener un objetivo u objetivos

claros a lograr, métodos de trabajo y plazos a cumplir. De igual forma, creo que habrá que ser imaginativos para regionalizar este proceso y no quedarnos en una centralización excesiva de las discusiones y decisiones. Apostar a participaciones y coordinaciones colectivas pero no perennes, sustentadas en nuestro proceder ético profesional, no obstante los errores que podamos cometer, crear equipos o comisiones de trabajo con tareas claras, que permitan la participación de todos.

Así las cosas, independientemente de que haya espacios, instituciones o individuos que se sumen a este proceso alterno, debemos ser capaces de escuchar y tomar en cuenta otras discusiones que nos ayuden a encontrar más elementos para la construcción de alternativas de solución que llevan su tiempo y sobre todo no son fáciles ni se dan de la noche a la mañana. Espero realmente que todos nos sumemos.

Notas

¹ En la edición del periódico *Excelsior* del día 18 de abril del presente año, se dio a conocer con base en información del IFAI, que el Conaculta pagó dos millones y medio por la elaboración de su iniciativa de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura, al despacho de Roberto Ortega Lomelín.

² El día martes 19 de abril, estaba convocada la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados para presentar a la Comisión el proyecto de dictamen. Según comentarios de personajes de la misma Cámara, había ya un acuerdo del PAN ¿y del PRI?, para aprobar dicho dictamen,

lo que logró detenerse por la movilización de las organizaciones sindicales y del Parlamento Alterno de Cultura y Educación, lo que coincidió con que no lograra reunirse el quórum para que sesionara dicha Comisión.

³ En este sentido comparto plenamente lo que las maestras Aldir González y Maya Lorena, han escrito sobre la seriedad y sustento académico que deben tener las leyes.

⁴Un ejemplo de estos conceptos es el de industria cultural, el que sus mismos impulso-

res han aceptado o que no es correcto en nuestra experiencia como país, o que hay que discutir más antes de tomar decisiones.

⁵Las consultas regionales y el llamado Parlamento Nacional, organizado por las comisiones de ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, son un claro ejemplo de esto, las cuales como bien sabemos, dejaron la sistematización de sus resultados en manos del señor Alejandro Sandoval y la Academia Mexicana para la Educación el Derecho y la Cultura, y los resultados que presentaron en sus correspondientes documentos de -predictámenes- han sido realmente lamentables.

