

# Mirada Legislativa

Núm. 129, junio de 2017

## Proyecto de decreto de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales

### Síntesis ejecutiva

- La cultura se define como el conjunto de valores, creencias, tradiciones y lenguajes con los cuales un grupo social le da sentido su existencia y su entorno, genera identidad y un sentido de pertenencia.
- Los derechos culturales constituyen un subconjunto de los derechos humanos que promueven la participación de las personas y las colectividades en la vida cultural de su comunidad, el respeto a la pluralidad étnica y cultural en un mismo territorio y la protección de la producción intelectual y artística de los creadores.
- De 1981 a la fecha, el gobierno mexicano ha ratificado 13 tratados internacionales que reconocen la importancia de promover y salvaguardar los derechos culturales.
- El proyecto de decreto para expedir la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC) es el resultado de haber revisado cinco iniciativas de ley, una presentada en la Cámara de Diputados y cuatro en el Senado. El documento fue enviado al Poder Ejecutivo para su revisión y eventual publicación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril del 2017.



# Mirada Legislativa



Núm. 129, junio de 2017

## Síntesis ejecutiva

- Los antecedentes más importantes del proyecto de Ley General fueron la modificación al artículo 4º constitucional en el que se incluyó la responsabilidad del Estado para vigilar el ejercicio de los derechos culturales de las y los mexicanos; y la creación de la Secretaría de Cultura como la máxima instancia a nivel nacional para definir y coordinar las políticas culturales.
- La LGCDC tiene como principales objetivos garantizar el acceso de las y los mexicanos a los bienes y servicios culturales que ofrece el Estado; salvaguardar la diversidad cultural presente en nuestro territorio; y coordinar políticas y programas culturales de los tres órdenes de gobierno.
- La LGCDC es concurrente con al menos otras 11 Leyes Generales para el cumplimiento de sus objetivos, entre las cuales destacan La Ley Federal del Derecho de Autor, la Ley General de Educación, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- El proyecto de la LGCDC está conformado por cinco títulos, 42 artículos y seis artículos de carácter transitorio.
- Al publicarse, la Ley General será el primer ordenamiento jurídico que establezca la importancia de resguardar el patrimonio cultural inmaterial.

# Mirada Legislativa

Núm. 129

## Introducción

Sin lugar a dudas, las y los mexicanos consideramos que las diferentes expresiones artísticas y culturales de nuestro país son un motivo de orgullo e identidad nacional. La riqueza cultural de México suele tener un gran reconocimiento en todo el mundo, no sólo por la gran diversidad de fiestas, tradiciones y costumbres que reflejan la presencia de varios grupos étnicos a lo largo de la historia, sino también por la aportación de creadores mexicanos al campo de la literatura, la cinematografía, la pintura y la música, por mencionar algunos.

Nuestro país ha estado en concordancia con los instrumentos normativos internacionales que instancias como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han diseñado en materia de legislación cultural. Con la creación de la Secretaría de Cultura en el año 2015, el Poder Legislativo identificó la necesidad de formular una Ley General en materia cultural que estableciera criterios comunes en los tres niveles de gobierno para salvaguardar los derechos culturales que tienen todos los habitantes del territorio nacional, así como para distribuir competencias y responsabilidades entre la Federación, los estados y los municipios en las acciones relacionadas a las políticas culturales.

Bajo este entendido, el Congreso de la Unión elaboró y envió al Poder Ejecutivo, el proyecto de decreto para expedir la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC) el pasado 28 de abril de 2017 (Comisión de Cultura y Cinematografía, 2017). En el presente documento se revisa el proceso legislativo que dio paso al proyecto de Ley, la propia estructura del ordenamiento y se desarrolla un breve balance general sobre sus alcances y limitaciones. Además de estos elementos, se pasa revista a la discusión que ha existido en los últimos años sobre la importancia de entender los derechos culturales como un componente central de los derechos humanos. La LGCDC todavía no se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, paso fundamental para reconocerse oficialmente como la Ley que regirá en esta materia. De acuerdo al artículo 72 constitucional, el Poder Ejecutivo tiene 30 días naturales para devolver el proyecto con observaciones a la Cámara de origen:

# Mirada Legislativa

Núm. 129

“...vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.” Artículo 72 constitucional, apartado B.

Los treinta días naturales del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al proyecto de Ley concluyeron el 28 de mayo del presente año, mientras que los 10 días naturales correspondientes al segundo plazo para promulgar y publicar la Ley, terminaron el 7 de junio. El vencimiento de estos plazos sugiere que el proyecto de decreto que analizamos en esta *Mirada Legislativa* se promulgará tal cual fue enviado al Ejecutivo y que el Presidente de la Cámara de origen, en este caso la de Diputados, ya está facultado constitucionalmente para publicar la LGCDC en el Diario Oficial de la Federación.

La LGCDC asume que el Estado mexicano tiene la responsabilidad para reconocer, promover y salvaguardar las distintas expresiones culturales que acontecen en el territorio, para lo cual es requisito indispensable:

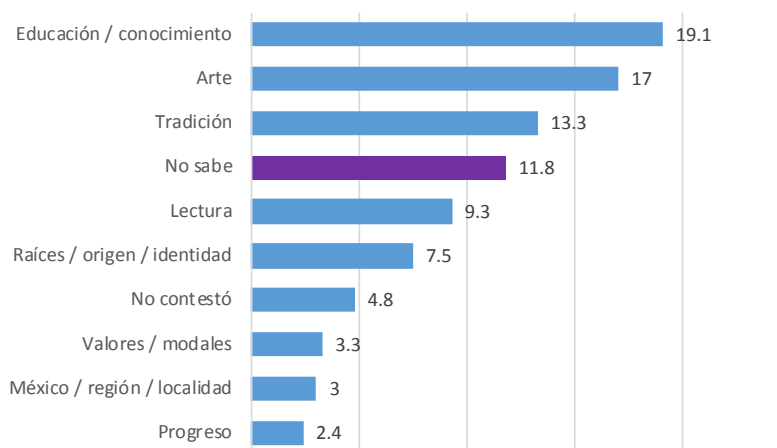
- Establecer políticas concretas que le permitan a la ciudadanía acceder a los bienes y servicios culturales que ofrece el propio Estado.
- Proteger el ejercicio de los derechos culturales de las y los habitantes como la libertad de asumir una o varias identidades culturales o comunicarse en la lengua materna, por mencionar algunos.
- Instaurar lineamientos generales que permitan coordinar políticas y programas de los tres órdenes de gobierno en materia cultural.

Las disposiciones de la Ley son de orden público y de observancia general en el territorio nacional. Se espera que sus directrices se implementen en un marco general que reconozca y proteja la diversidad cultural de nuestro país y que incorpore la participación ciudadana en el diseño de políticas culturales.

## I. La materia de la Ley: cultura y derechos culturales

Una de las acepciones más extendidas entre la población para definir la cultura consiste en un sentido muy acotado que la identifica como un conjunto de obras de alto valor estético que normalmente se define como arte o como aquel conjunto de conocimientos, principalmente de carácter académico, que se imparte en la educación formal. En la Gráfica 1 se muestra que precisamente éstas son las maneras en que las y los mexicanos utilizan la palabra “cultura”, mientras que 19.1% considera que la cultura se asocia con la educación y el conocimiento, 17% la relaciona con el arte. Es importante resaltar que 16.6% de los encuestados no supieron (11.8%) o no contestaron la pregunta (4.8%). Probablemente, este sector de la población consideró que su respuesta sería evaluada en términos de falso o verdadero o bien, no se decidieron a utilizar un término en concreto.

**Gráfica 1. Palabras o frases con los cuales se asocia la palabra “cultura” en México**  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Pöllmann y Sánchez, 2015. \*Sólo se retomaron las 10 frecuencias más altas.

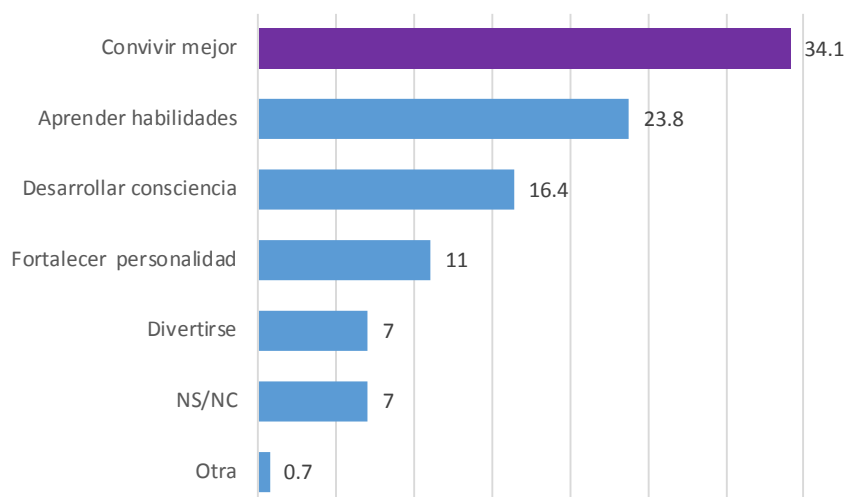
El concepto de cultura es uno de los de mayor plasticidad en ciencias sociales y humanidades, ya que abarca diferentes expresiones sociales como los valores, las creencias, las tradiciones y el lenguaje con los cuales un grupo social significa su existencia y su entorno, genera identidad y un sentido de pertenencia a una comunidad. La cultura es dinámica, se configura

# Mirada Legislativa

permanentemente a partir de los intercambios culturales que hay entre distintos pueblos o entre los propios individuos de una comunidad (Pérez-Taylor 2002, Giménez 2000).

Como se desprende de su definición, la cultura en sí misma no es proceso que se pueda legislar o regular, incluso en contextos políticos autoritarios, los procesos culturales siguen su propio ritmo para dar cabida a expresiones afectivas, intelectuales, materiales y artísticas que distinguen a un grupo social. En ese sentido, cuando se utiliza la expresión de legislación cultural, ésta se refiere al conjunto de medidas afirmativas que promueve un Estado para ofrecer y garantizar el acceso universal a bienes y servicios de carácter cultural. No son pocos quienes han señalado cómo el acceso a estos bienes y servicios, junto con la educación, constituyen palancas para fortalecer capacidades individuales que permiten disminuir la desigualdad económica (de la Fuente, 2017), o bien, que estos constituyen vectores para fortalecer el tejido social y mejorar la calidad de vida de una comunidad. La propia ciudadanía en México considera que la cultura mejora la convivencia, nos permite aprender nuevas habilidades y desarrollar consciencia (Ver Gráfica 2)

**Gráfica 2. Beneficios de la cultura percibidos por las y los mexicanos**  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Pöllmann y Sánchez, 2015.

# Mirada Legislativa

Núm. 129

La noción de que la cultura es un elemento fundamental en el desarrollo de la persona y de sus capacidades, ha sido determinante para considerarla como un campo de los derechos humanos. Este principio se remonta a la Declaración Universal de los Derechos Humanos que realizó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en particular en el artículo 27 que estableció lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a tomar parte 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. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”. Declaración Universal de los Derechos Humanos, resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

Desde esta Declaración, se han emitido una gran cantidad de ordenamientos normativos elaborados por organismos internacionales que han definido el contenido y la importancia de los derechos culturales, entre ellos destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, publicado en 1966 y al cual México se adhirió en 1981. Los ordenamientos normativos internacionales han sido adoptados por la mayoría de los Estados signatarios bajo la modalidad de “intenciones” o “principios”, los cuales por definición carecen de sanciones específicas para castigar su incumplimiento (Cervantes Barba, 2005).

Los derechos culturales, considerados como derechos humanos, conservan las propiedades de universalidad, indivisibilidad e interdependencia; de la misma manera, su adecuada implementación requiere de un marco de libertad, igualdad y no discriminación. Aunque básicamente se refieren al derecho de las personas o de las colectividades a participar en la vida cultural de su Estado, los derechos culturales también han sido fundamentales para promover el derecho a la educación, a la diversidad y a la identidad cultural (Champeil-Desplats, 2010), así como para proteger la producción intelectual y artística de las personas. El derecho a la educación se ha promovido por considerarlo un elemento que permite fortalecer las capacidades de las personas, de manera que pueden constituir un mecanismo igualador en sociedades democráticas. Por su parte, el derecho a la identidad ha sido fundamental para

# Mirada Legislativa

Núm. 129

reconocer la pluralidad étnica y cultural que caracteriza a la gran mayoría de los Estados. El derecho a que las personas y las colectividades puedan definirse a sí mismas mediante procesos culturales distintivos como la lengua o las tradiciones, ha incidido favorablemente en el respeto a ser diferente y a la pluralidad de identidades culturales en un mismo territorio.

“La identidad cultural es un tesoro que vitaliza las posibilidades de los seres humanos de realizarse, alentando a cada pueblo y a cada grupo a alimentarse del pasado, a recibir positivamente las contribuciones exteriores que sean compatibles con sus propias características y a continuar de esa manera el proceso de su propia creación.” (Symonides, 1998: 4)

Por su parte, el derecho a la participación cultural puede definirse desde un rol dual (Harvey, 1995) que incluye la importancia de que personas y colectividades accedan a los bienes y servicios culturales (papel pasivo), así como su derecho de participar de manera libre y creativa en los procesos culturales (papel activo). En el primer caso, el gobierno asume la responsabilidad de construir y mantener en óptimas condiciones infraestructura cultural como bibliotecas, museos, teatros, salas de cine, espacios culturales, por mencionar algunos. Mientras que para el papel activo es indispensable que exista un marco de libertades cívicas y políticas que le permita a la ciudadanía crear expresiones artísticas que dialoguen y transformen los procesos culturales de la comunidad a la que pertenecen.

## **II. Antecedentes y proceso legislativo de la Ley**

México comenzó su adhesión a ordenamientos internacionales en materia de derechos culturales en 1981 con el reconocimiento del “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de la ONU. Un año después fue sede de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales que se reconoce como un hito en el desarrollo de la legislación cultural. En total, México ha ratificado 13 tratados internacionales que reconocen la importancia de promover y salvaguardar los derechos culturales (ver Cuadro 1).



**Cuadro 1. Tratados internacionales sobre derechos culturales ratificados por México**

Tratado internacional	Año de ratificación
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1975
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1981
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	1981
Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA	1981
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, UNESCO	1984
Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	1990
Convención sobre los Derechos del Niño	1990
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	1999
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial	2005
Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales	2006
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2007
Carta Social de las Américas, OEA	2012
Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	2015

Fuente: Elaboración propia con base en PUDH-UNAM y CNDH, 2016.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se incorporaron los derechos culturales a partir de las modificaciones a los artículos 4 y 73 que se realizaron en el año 2009. El artículo 4º constitucional, párrafo decimosegundo, mandata que:

# Mirada Legislativa

Núm. 129

“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.”

Mientras que el artículo 73, fracción XXIX-Ñ, faculta al Congreso:

“Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4º de esta Constitución.”

Ambas disposiciones constitucionales fueron básicas para que la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión promoviera la creación de la Secretaría de Cultura en diciembre de 2015, instancia que asumiría la responsabilidad de establecer las políticas culturales y coordinar los organismos en la materia, tarea que le correspondía al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Posteriormente, el Legislativo asumió la tarea de elaborar la Ley General para definir la actuación y las facultades especiales de la nueva Secretaría.

El proyecto de decreto para expedir la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCDC) que se describe en la siguiente sección, es resultado de la revisión y discusión de cinco iniciativas de ley, una presentada en la Cámara de Diputados y cuatro en el Senado. Las cinco iniciativas fueron revisadas en un solo proceso legislativo a partir del procedimiento “Reunión en Conferencia”, en la cual trabajaron miembros de las comisiones de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Cultura de la Cámara de Senadores (Comisión de Cultura y Cinematografía, 2017). El trabajo parlamentario se enriqueció con la participación

ciudadana a partir de foros y audiencias públicas.<sup>1</sup> Incluso la Cámara de Diputados integró un Consejo Redactor de 14 expertos en legislación cultural para proponer un documento orientador que sirviera de insumo para la redacción de la Ley (Comisión de Cultura y Cinematografía, 2017: 5).

La LGCDC es concurrente con al menos otras 11 Leyes generales para cumplir sus objetivos, las cuales se pueden agrupar en tres ejes analíticos:

- Legislación que protege intereses morales y materiales de creadores en el campo cultural, artístico y científico (Ley Federal del Derecho de Autor, Ley de Propiedad Industrial y Ley de Imprenta).
- Legislación dirigida a proteger y difundir bienes culturales (Ley General de Educación, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Ley General de Bibliotecas y Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas).
- Legislación orientada a la inclusión y no discriminación (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y Ley de Migración).

### III. Estructura de la Ley

Cualquier Ley General se refiere a un ordenamiento jurídico elaborado por el Congreso de la Unión en torno a un ámbito especializado de las políticas estatales (salud, educación, desarrollo social, etc.) con el objetivo de distribuir competencias entre los diferentes niveles de gobierno para su adecuada implementación y cumplimiento. Esta distribución define las facultades y las obligaciones de las autoridades federales y locales. Es importante mencionar que las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones de una

---

<sup>1</sup> El Senado organizó el Foro de Análisis y Discusión para la elaboración de la Ley de Cultura (23 y 24 de noviembre de 2016), mientras que la Cámara de Diputados promovió la realización de 10 audiencias públicas en diferentes estados de la República durante el 2016.

# Mirada Legislativa

Ley General de acuerdo a las características específicas de su contexto, pero no pueden reducir o ir en contra de las disposiciones generales.

La LGCDC está conformada por cinco títulos, 42 artículos y seis artículos de carácter transitorio. La estructura general del proyecto de Ley se resume en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Estructura de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales**

Título	Capítulos	Artículos
<b>PRIMERO</b> DISPOSICIONES GENERALES		1-8
<b>SEGUNDO</b> DERECHOS CULTURALES Y MECANISMOS PARA SU EJERCICIO		9-16
<b>TERCERO</b> BASES DE COORDINACIÓN	<b>I.</b> De los mecanismos de coordinación de acciones entre la Federación, los estados, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México	17-26
	<b>II.</b> Sistema Nacional de Información Cultural	27-29
	<b>III.</b> De la Reunión Nacional Cultural	30-36
<b>CUARTO</b> DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PRIVADA	<b>I.</b> De la participación social	37 y 38
	<b>II.</b> De la participación del sector privado	39 y 40
<b>QUINTO</b> DE LA VINCULACIÓN INTERNACIONAL		41 y 42
**Artículos transitorios		Seis artículos transitorios

Fuente: Elaboración propia con base en la LGCDC.

# Mirada Legislativa

Núm. 129

El Título primero establece que los objetivos de la Ley consisten principalmente en reconocer, promover, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos culturales de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos; en instituir los mecanismos de acceso y participación tanto de los individuos como de personas en las manifestaciones culturales; así como en garantizar el disfrute de los bienes y servicios culturales que ofrece el Estado mexicano (Artículo 2). En este mismo título, la Ley define a las manifestaciones culturales como:

“...los elementos materiales e inmateriales pretéritos y actuales, inherentes a la historia, arte, tradiciones, prácticas y conocimientos que identifican a grupos, pueblos y comunidades que integran la nación, elementos que las personas, de manera individual o colectiva, reconocen como propios por el valor y significado que les aporta en términos de su identidad, formación, integridad y dignidad cultural, y a las que tienen el pleno derecho de acceder, participar, practicar y disfrutar de manera activa y creativa.” (Artículo 3)

En la LGCDC se reitera que la Secretaría de Cultura es la responsable de conducir la política cultural a nivel nacional, pero al ser de carácter general, la Ley indica que se requiere el establecimiento de acuerdos de coordinación con dependencias responsables de la materia cultural en las entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, así como de la propia Administración Pública Federal (Artículo 4). Esta coordinación se considera un mecanismo elemental para vincular a la cultura con otros sectores (educación, turismo, economía, etc.) mediante la cooperación intersectorial.

El Artículo 7 es muy importante porque en él se establecen los seis principios básicos que guiarán la política cultural del Estado mexicano, a saber:

- I. Respeto a la libertad creativa y a las manifestaciones culturales.
- II. Igualdad de las culturas.
- III. Reconocimiento de la diversidad cultural del país.
- IV. Reconocimiento de la identidad y dignidad de las personas.

# Mirada Legislativa

Núm. 129

V. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades.

VI. Igualdad de género.

En el Artículo 8 se desarrolla uno de los elementos que el propio Legislativo ha señalado como una de las innovaciones de este ordenamiento. Dicha disposición menciona que la Secretaría de Cultura será la responsable de coordinar y promover un programa de vales de cultura, dirigidos principalmente a los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad, para favorecer su acceso a los servicios y bienes culturales que ofrece el Estado mexicano.

En el Título Segundo, Artículo 11, la Ley identifica los siguientes derechos culturales que pretende salvaguardar:

- Acceder a los bienes y servicios culturales que ofrece el Estado.
- Conocer y tener información sobre el patrimonio material e inmaterial de culturas pasadas y actuales de nuestro país, pero también de otros pueblos y naciones.
- Elegir libremente una o más identidades culturales.
- Pertener a una o varias comunidades culturales.
- Participar activa y creativamente en la cultura.
- Vivir y disfrutar cualquier manifestación cultural elegida.
- Comunicarse y expresar ideas en el lenguaje o idioma que el sujeto elija.<sup>2</sup>
- Tener la protección que ofrece el Estado para que el individuo y la comunidad tengan certeza sobre la propiedad intelectual relacionada con su creación cultural (derecho de autor).
- Acceder a las tecnologías de la información y las comunicaciones que les permitan el ejercicio de otros derechos culturales.
- Otros que estén reconocidos en la Constitución, en otras leyes o en tratados internacionales que haya firmado el Estado mexicano.

---

<sup>2</sup> Se infiere, aunque no es explícito, que este derecho cultural se refiere principalmente a la lengua materna, con especial atención a la preservación de las lenguas indígenas.

# Mirada Legislativa

Núm. 129

La LGCDC menciona algunas de las acciones que los diferentes niveles de gobierno pueden promover para favorecer el ejercicio de los derechos culturales (Artículo 12). Muchas de estas acciones ya son reconocidas por la propia ciudadanía al ser políticas de amplia tradición en las políticas culturales de nuestro país. Entre ellas destacan la promoción de bibliotecas públicas, el fomento a la lectura, políticas de descuentos sectoriales (estudiantes, profesores, adultos mayores, personas con discapacidad y personas con escasos recursos) para acceder a servicios y bienes culturales como museos o zonas arqueológicas, por mencionar algunos; y la organización de eventos artísticos gratuitos en plazas públicas.

Los artículos 15 y 16 se refieren a la investigación, conservación, fomento y difusión del patrimonio cultural inmaterial, con particular atención a las manifestaciones de las culturas originarias. Que los diferentes niveles de gobierno asuman la responsabilidad de resguardar el patrimonio cultural inmaterial, es algo que los legisladores señalaron como elemento de vanguardia, ya que este tipo de patrimonio no se había regulado hasta el momento.

El Título Tercero se refiere a la coordinación intergubernamental en materia cultural. Además de la coordinación de programas culturales al interior de la Administración Pública Federal y con los otros órdenes de gobierno mediante acuerdos en el ramo, la Ley establece dos mecanismos que desarrollará la Secretaría de Cultura para facilitar dicha tarea. El primero consiste en el Sistema Nacional de Información Cultural, el cual se define como:

“...un instrumento de la política cultural que tiene por objeto documentar, identificar y catalogar los bienes muebles e inmuebles, servicios culturales, expresiones y manifestaciones relacionadas objeto de la presente Ley, conforme a su Reglamento y en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y su respectiva legislación.” (Artículo 27)

De su definición se desprende que el Sistema tendrá un apoyo fundamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para organizar las bases de datos y para que la plataforma esté a disposición de las distintas dependencias, entidades, órganos públicos y cualquier persona interesada en el ámbito cultural. Todavía queda por especificar cómo la

# Mirada Legislativa

Núm. 129

Secretaría de Cultura y otras instituciones gubernamentales construirán y retroalimentarán el Sistema para mantenerlo actualizado. En este punto, también se adelanta la creación de un Sistema Estatal de Información Cultural (Artículo 23, inciso VII). La premisa de ambos sistemas de información radica en la importancia de tomar mejores decisiones en las políticas culturales con base en indicadores nacionales y estatales.

El segundo mecanismo de coordinación que identifica la Ley es la denominada “Reunión Nacional de Cultura” a realizarse anualmente en la sede que designe la Secretaría de Cultura (Artículo 30). Se espera que en dicha reunión, además de los funcionarios de dicha Secretaría, también participen titulares de organismos públicos de cultura de las entidades federativas y representantes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas a la investigación, creación y difusión cultural. Sin embargo, se establece que la participación ciudadana en esta reunión será “a invitación expresa” de las autoridades conforme a la agenda de trabajo programada (Artículo 35). El objetivo general planteado para la reunión, además de la propia coordinación del sector cultural, consiste en analizar y evaluar las políticas públicas nacionales que se han implementado para favorecer el acceso a la cultura, a los servicios y bienes culturales que ofrece el Estado, así como en la promoción y el respeto de los derechos culturales.

La participación social en la promoción de los derechos culturales no se limita a los espacios de la Reunión Nacional; la Ley plantea que la Secretaría de Cultura “impulsará una cultura cívica que fortalezca la participación de la sociedad civil en los mecanismos de participación que se creen para tal efecto” (Artículo 38). Una situación similar sucede con la participación de la iniciativa privada (Artículos 39 y 40), ya que la LGCDC establece la posibilidad de establecer convenios para la investigación, la conservación y el desarrollo del Patrimonio Cultural.

Finalmente, los artículos 41 y 42 establecen las bases para realizar intercambios con otros países para que a través de convenios, acuerdos y otros lineamientos, sea posible conocer expresiones culturales de otros pueblos y naciones que se encuentran fuera del territorio nacional.



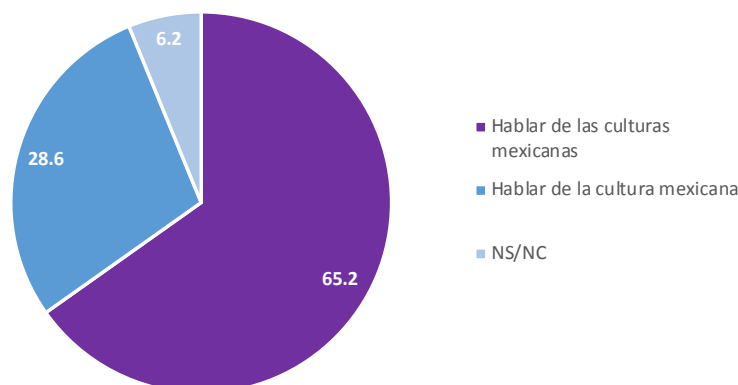
## IV. Balance general de la Ley

En esta sección destacamos algunos de los puntos más relevantes de la LGCDC y otros que podrán desarrollarse en ordenamientos más específicos con el objetivo favorecer su implementación. En primer lugar, la LGCDC subraya el carácter pluricultural de nuestro país que se reconoce en nuestra Carta Magna.

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” (CPEUM, artículo 2, párrafo 2).

El reconocimiento legal de un escenario social marcado por la pluralidad y diversidad cultural es fundamental para favorecer el diálogo intercultural y que la provisión de los bienes y servicios culturales sean tanto incluyentes como respetuosos de la diferencia. Aunque las y los mexicanos han incorporado en sus percepciones la importancia de hablar de culturas mexicanas (véase Gráfica 3), todavía se identifica una gran contradicción en este punto.

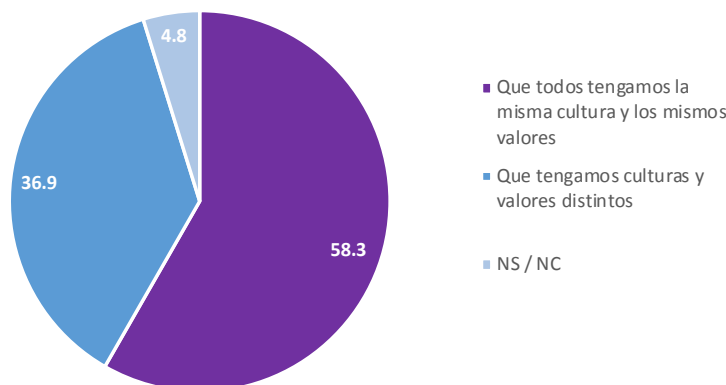
**Gráfica 3. ¿Es preferible hablar de una cultura mexicana o hablar de las culturas mexicanas?**  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Pöllmann y Sánchez, 2015.

Aunque prácticamente 7 de cada 10 mexicanos afirman que es preferible hablar de varias culturas mexicanas en vez de una sola, 58.3% considera deseable que todos tengamos la misma cultura y los mismos valores (Ver Gráfica 4). Las tendencias revelan una contradicción a tomar en cuenta, ya que pareciera que para las y los mexicanos resulta deseable una tendencia a la homogeneidad cultural, aunque reconozcan que el punto de partida es la diversidad. Sin lugar a dudas, la legislación cultural tiene frente a sí, un reto muy importante en este punto.

**Gráfica 4. ¿Qué es preferible para el país?**  
(Porcentajes)



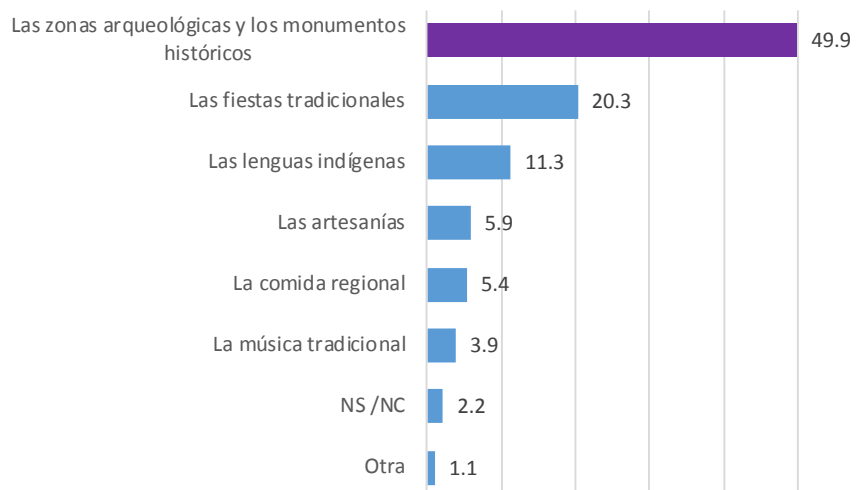
Fuente: Elaboración propia con base en Pöllmann y Sánchez, 2015.

La deseabilidad social de homogeneidad cultural en nuestro país representa un riesgo para el respeto a la diversidad cultural, en particular para el ejercicio de los derechos culturales de los pueblos indígenas, los cuales han sido el resultado de una lucha histórica por mejorar sus condiciones de vida y por ser reconocidos por el Estado mexicano como una expresión cultural fundamental de nuestra historia y de nuestro presente (Stavenhagen, 1996). Un deseo de homogeneidad puede desembocar en formas de discriminación y exclusión de expresiones culturales distintas, no representativas de una mayoría étnica.

En segundo lugar, la LGCDC es el primer ordenamiento que establece la importancia de salvaguardar el patrimonio inmaterial. En las legislaciones culturales a nivel internacional se ha privilegiado la protección de los bienes culturales materiales como las zonas arqueológicas y los monumentos históricos, probablemente porque son los que la opinión pública reconoce en mayor proporción (Véase Gráfica 5). Las fiestas tradicionales, los rituales y otras expresiones vivas de nuestros antepasados ahora tienen un mandato legal para su preservación, aunque habrá que esperar las políticas particulares que se implementarán.

**Gráfica 5. ¿Qué sería más importante conservar?**

(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Pöllmann y Sánchez, 2015.

Finalmente, será importante tener seguimiento a la iniciativa de los vales culturales que establece la Ley como un mecanismo central para incluir a los sectores vulnerables en el goce de los bienes y servicios culturales que provee el Estado mexicano. Dicho instrumento no puede ser considerado una innovación en las políticas culturales a nivel internacional, ya que Brasil cuenta con un programa de vales culturales denominado “Vale-Cultura” que consiste en un bono económico que mensualmente reciben los trabajadores de bajos recursos

# Mirada Legislativa

Núm. 129

para comprar productos y/o servicios culturales.<sup>3</sup> En todo caso, podrán desarrollarse algunos estudios para conocer el impacto que tendrá esta medida en México y compararlo con los resultados obtenidos en otros países.

En contraparte, hubo elementos que no fueron incorporados a la LGCDC, los cuales generaron controversias en los legisladores y especialistas en materia cultural. Probablemente, el elemento más crítico fue el vacío para establecer con puntualidad los recursos financieros que se establecerán para la implementación de la propia Ley (Morales, 2017). Aunque el financiamiento estaba contemplado en ciertas iniciativas y en el documento orientativo del Consejo redactor, la versión que se envió al Poder Ejecutivo para su aprobación ya no estableció disposiciones para financiar actividades como la investigación y la actividad artística, el establecimiento de políticas fiscales, subsidios, entre otros. La ausencia del capítulo presupuestal ha sido relacionado con el recorte presupuestal que definió el Gobierno federal para este año, de manera que se modificaron todas las iniciativas legislativas que implicaban un aumento directo en el gasto público (Saldaña y Robles, 2017).

Otro elemento crítico sobre la LGCDC tiene que ver con los mecanismos de participación ciudadana que se utilizaron para su elaboración. Algunos miembros del Consejo redactor que se integró por iniciativa de la Cámara de Diputados, manifestaron que su documento orientativo no fue un eje central para la redacción final de la Ley. Esta situación abona a una percepción negativa sobre la manera en que se incorpora la participación ciudadana en el quehacer legislativo, ya que desde la perspectiva de los involucrados, sus acciones suelen tener una incidencia muy baja en la redacción final de las leyes. En ese sentido, resulta ampliamente recomendable que se establezca con mucha claridad cuál es el papel que tendrán los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de cualquier ordenamiento jurídico, esto con el objetivo de no despertar falsas expectativas en los participantes. De hecho, la propia LGCDC podría haber sido más específica sobre los procedimientos y alcances que tendría la participación ciudadana en la hechura de las propias políticas culturales, así como en la conservación y gestión de los propios servicios y bienes culturales.

---

3 Véase <http://www.cultura.gov.br/valecultura> (Última consulta 5 de junio de 2017).

Algunos especialistas han señalado que históricamente las políticas culturales no han sido tan enfáticas en privilegiar la calidad sobre la cantidad de la oferta en los servicios culturales del Estado, así como en acciones más decididas para descentralizarla. México tiene la mayor infraestructura cultural en América Latina (museos, bibliotecas, librerías, sitios arqueológicos, etc.); no obstante, no todos se encuentran en buenas condiciones y la oferta de varios servicios se ha concentrado en la Ciudad de México (Norten, 2017). Ambas situaciones constituyen desafíos importantes para el Estado mexicano en la planeación e implementación de sus políticas culturales.

## **Reflexiones finales**

La salvaguarda de los derechos culturales constituye una responsabilidad estatal para favorecer la inclusión de grupos sociales, no sólo en aspectos étnicos, sino también etarios y de género. Los derechos culturales tiene una doble relación con el contexto de una sociedad: por un lado su ejercicio puede incidir en la disminución de la desigualdad y contribuir a la cohesión y la convivencia pacífica de las personas (Dorantes Díaz, 2013), y por otro, requiere de un marco de paz y libertad para que realmente puedan ejercerse.

En ese sentido, la retroalimentación entre los derechos culturales y las políticas educativas de un Estado son muy estrechas, ya que principalmente a partir de la educación es posible conocer y tener información sobre las culturas pasadas y presentes de nuestro país, pero también de las de otros pueblos y naciones. La adecuada concurrencia de la LGCDC con la política educativa favorecerá no sólo la formación de audiencias culturales desde la más temprana infancia a partir de la educación artística, también resulta indispensable para la transmisión de creencias, conocimientos y tradiciones que conforman la identidad y la herencia histórica y cultural de una comunidad, junto a la expansión de valores cívicos propios de la democracia contemporánea como el pluralismo, el diálogo como mecanismo para la resolución de conflictos y la participación activa de la ciudadanía en la solución de problemas sociales.

## Bibliografía consultada

Cervantes Barba, Cecilia (2005). “Derechos culturales y desarrollo humano: implicaciones para el diseño de políticas culturales”, en *Cuadernos del Patrimonio Cultural y Turismo*, 13, Conaculta, pp. 40-53.

Comisión de Cultura y Cinematografía (2017). “Declaratoria de publicidad de los dictámenes de la Comisión de Cultura y Cinematografía, con proyecto de decreto que expide la Ley General de Cultura y Derechos Culturales”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, No. 4769-XIX, viernes 28 de abril de 2017, pp. 1-66.

Champeil-Desplats, Véronique (2010). “El derecho a la cultura como derecho fundamental” en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol.4, no.1, pp. 92-116. Disponible en: <https://goo.gl/TwX9jZ>

de la Fuente, Juan Ramón (2017). “La educación y la cultura”, *El Universal*, Nación, Lunes 15 de mayo de 2017, p. A6.

Dorantes Díaz, Francisco Javier (2013). “Derecho a la cultura en México. Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones”, en *Alegatos*, no. 85, pp. 845-862.

Giménez, Gilberto (2000), “Identidades en la globalización”, en *Espiral*, no. 19, Septiembre diciembre, pp. 27-48.

Harvey, Edwin R. (1995). *Derechos culturales*. París: Unesco.

Morales V., Francisco (2017). “Critican alcance de ley cultural”, *Reforma*, Cultura, viernes 12 de mayo de 2017, p.14.

Norten, Enrique (2017). “Infraestructura cultural”, *Milenio*, Cultura, miércoles 10 de mayo de 2017, p.36.

Pöllmann, Andreas y Sánchez Graillet, Olivia (2015). *Cultura, lectura y deporte. Percepciones, prácticas, aprendizaje y capital intercultural. Encuesta Nacional de Cultura, Lectura y Deporte*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Pérez-Taylor, Rafael, Comp. (2002). *Antropología y complejidad*, Gedisa, Barcelona.

Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2016). *Derechos culturales. Bases técnico-metodológicas para el Informe de México al Protocolo de San Salvador*. Ciudad de México: CNDH.

Saldaña, Iván y Robles de la Rosa, Leticia (2017). “SHCP pone un freno a las leyes costosas”, *Excélsior*, 15 de mayo de 2017, p.18.

Stavenhagen, Rodolfo (1996), “Derechos indígenas y derechos culturales de los pueblos indígenas”, en Klesing-Rempel, Úrsula (comp.) y Knoop, Astrid (coord.). *Lo propio y lo ajeno. Interculturalidad y sociedad multicultural*. Ciudad de México: Plaza y Valdés / Asociación Alemana para la Educación de Adultos / Instituto de la Cooperación Internacional, pp.71-94.

Symonides, Janusz. (1998) “Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 11, no 5, p. 1-20. Disponible en: <https://goo.gl/kG0tIK>

# Mirada Legislativa

Núm. 129

Mirada Legislativa No.129

**"Proyecto de decreto de la Ley General de Cultura y  
Derechos Culturales"**

**Elaboración: Itzkuauhtli Zamora Saenz**

**Diseño Editorial: Ana Laura Díaz Martínez**

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La serie *Mirada Legislativa* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie *Mirada Legislativa* pueden ser consultados en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Como citar este documento:

Zamora Saenz, Itzkuauhtli (2017), "Proyecto de decreto de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales", *Mirada Legislativa*, No. 129, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 23 p.