

La biblioteca pública mexicana en el marco de la Ley General de Bibliotecas

FELIPE MENESES TELLO
ÓSCAR MAYA CORZO

INTRODUCCIÓN

La Ley General de Bibliotecas, en la que se considera a la biblioteca pública como objeto de orden normativo, ha sido más comentada que analizada, más puesta en el plano de la opinión que en el del juicio, más en el terreno del encomio que de la crítica, o vista más desde el ángulo general que del particular. Motivo por el que en este documento enfatizamos sobre el análisis y estudio de esta norma jurídica, la cual debe ser el punto de partida para argumentar, en la actual Administración Pública, la elaboración de una ley específica sobre bibliotecas públicas.

LA LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS

Antecedentes

La Ley tiene como antecedentes esenciales: 1] el Programa Nacional de Bibliotecas Públicas, puesto en marcha el 2 de agosto de 1983, el cual estuvo a cargo de la Dirección General de Bibliotecas de la Secretaría de Educación Pública (SEP); y 2] el Decreto de Consolidación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el cual apareció en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1987. Se reconoce que ambos precedentes fueron los cimientos que originaron la Ley General de Bibliotecas. De tal manera que el 13 de noviembre de ese año el titular del Poder Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid, giró instrucciones a la Secretaría de Gobernación para que ésta enviara al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley General de Bibliotecas. Así, después de los dictámenes y debates de rigor, fue aprobada por unanimidad en el periodo ordinario de la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, esto es, el 4 de diciembre por la Cámara de Senadores y 17 por la Cámara de Diputados. Días más tarde, el 21 diciembre de 1987, el presidente de la República expediría el Decreto de Ley General de Bibliotecas, publicándose el 21 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación.¹

¹ "Proceso legislativo constitucional de la Ley General de Bibliotecas". En: *Ley General de Bibliotecas: texto y debate parlamentario*. México: SEP, Dirección General de Bibliotecas, 1988. pp. 9-11.

ENTORNO, SUBORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN LEGISLATIVO-JURÍDICA

En materia de legislación, el caso del Estado mexicano cuenta con una estructura orgánica de leyes denominada Legislación Federal de México, la cual representa el conjunto de normas jurídicas que son los mandatos imperativos destinados a dirigir la conducta de la población (elemento esencial del Estado) sobre diversos rubros sociales, entre los cuales están incluidas las bibliotecas en general y las bibliotecas públicas en particular. De acuerdo con la estructura del Estado, la legislación mexicana está compuesta por la Constitución, las leyes y los códigos federales que norman al Estado como totalidad; así como las Constituciones, las leyes y los reglamentos de las diferentes entidades federativas.

La Ley General de Bibliotecas en el marco del orden normativo mexicano, es una norma constituida al nivel federal para regular bienes culturales materiales concretos de interés público. En este sentido, como se asienta en el documento: “Esta ley es de observancia general en toda la República; sus disposiciones son de orden público e interés social”.² Y acorde con la teoría del derecho constitucional,³ es una ley que (como todas las que integran el conjunto de la Legislación Federal de México) está subordinada a la norma constituyente, es decir, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Norma suprema que dirige, integra y articula el cuerpo de las normas constituidas (leyes, decretos, códigos, reglamentos, estatutos, sentencias, ordenanzas, laudos) del Estado mexicano. De tal suerte que la Ley General de Bibliotecas se sujeta al artículo 6º constitucional, en el cual se establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.⁴ Asimismo, el objeto legislativo-jurídico de nuestro análisis está orgánicamente conexo con la Ley General de Educación en virtud que ésta en su artículo 14, fracción VI, manifiesta la necesidad de: “Prestar servicios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística”. Párrafo que fue retomado prácticamente igual para diseñar el artículo 13, fracción XX, de la Ley de Educación del Distrito Federal.⁵ Vista la Ley General de Bibliotecas desde este ángulo regulatorio, es propio afirmar que también tiene una estrecha vinculación con el artículo 3º constitucional, el cual estipula en su fracción V: “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos

SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS

2 “Ley General de Bibliotecas”. En: *Ley General de Bibliotecas: texto y debate parlamentario*. México: SEP, Dirección General de Bibliotecas, 1988. p. 63.

3 Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. México: Porrúa, 2001. p. 132-133.

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 126ª ed. México: Editorial Porrúa, 1998.

Disponible en línea: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/1/>

5 Ley de Educación del Distrito Federal. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000.

Disponible en línea: <http://www.asambleadf.gob.mx/princip/informac/legisla/leyes/L157/1157p.htm>

los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”. Otras normas jurídicas que se relacionan directa o indirectamente (legislación conexas) con nuestro objeto de análisis son: Ley de Imprenta, Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, Ley de Información Estadística y Geografía, Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, Ley Federal del Derecho de Autor, Ley de Ciencia y Tecnología, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por esto, la Ley que nos incumbe es, en general, parte orgánica vinculada al orden jurídico mexicano imperante; y en particular, es un instrumento legal que regula diversos aspectos de las bibliotecas públicas establecidas dentro del territorio nacional.

ESTRUCTURA

Desde una perspectiva general, la estructura de nuestro objeto de estudio está organizada por: 1] el preámbulo sobre la Ley, 2] el Capítulo I, en el que se estipulan las Disposiciones generales, 3] el Capítulo II, dedicado a exponer diversos aspectos De la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, 4] el Capítulo III, destinado a declarar varios puntos Del Sistema Nacional de Bibliotecas, y 5] la parte de los artículos Transitorios. En suma, la contextura de la Ley tiene en total 16 artículos con 40 fracciones distribuidas a lo largo del documento jurídico, además de dos artículos transitorios.

LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS EN LA LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS

Análisis y discusión

La noción bibliotecas públicas en el contexto de esta Ley General de Bibliotecas⁶ se halla distribuida en los tres capítulos que constituyen el texto de este ordenamiento jurídico. En el Capítulo I, (inherente a dar cuenta del objeto de la Ley), Artículo 1, fracción I, se estipula el alcance y acotamiento del poder público que debe ser responsable en cuanto a la distribución y coordinación para sostener y organizar el conjunto de este tipo de bibliotecas a nivel federal, estatal y municipal. Asignándoseles indirectamente a estos centros bibliotecarios la función educativa y cultural que el Estado debe procurar a la población en general. En este mismo capítulo, fracción II, se indica que la Ley tiene por objeto establecer las normas básicas para conformar la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. Así, desde el comienzo observamos que diversas funciones (de información, de recreación, de sala de estudio, de promoción de la lectura y de activismo) que contempla la teoría de la biblioteca

ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

⁶ *Ley General de Bibliotecas: texto y debate parlamentario*. México: SEP, Dirección General de Bibliotecas, 1988. Disponible en línea: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/134/>

pública, las cuales podemos resumir bajo la categoría de función social, no se mencionan. En el Artículo 2, se formula una definición de lo que en el ámbito de esa Ley debe entenderse por biblioteca pública. Definición en la que se incluyen los elementos de local, cantidad de títulos (superior a quinientos), ordenación de la colección, gratuidad del servicio, servicios de consulta y préstamo, y reglamento administrativo. Acerca de esto, consideramos que la definición es discutible porque no responde a una lógica estricta sobre los conceptos que incluye y omite otras propiedades típicas u otros atributos esenciales de este tipo de centros bibliotecarios, por ende, no responde a un concepto positivo ni claro de lo que se debe entender por una biblioteca pública moderna. En este mismo artículo, se menciona la finalidad de esta naturaleza de recinto, esto es, la de prestar servicios bibliotecarios de “forma democrática” para que la población le sea factible “adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre el conocimiento en todas las ramas del saber”. En este párrafo, la deficiencia estriba en la generalidad y ambigüedad de frases como “servicios de consulta de libros y otros servicios culturales complementarios”. En el último párrafo del Artículo 2, se apunta los tipos de documentos que podrían formar el acervo: colecciones bibliográficas, hemerográficas, auditivas, visuales, y audiovisuales. Pensamos que habría que reconsiderar estas categorías, las cuales deben contrastar con el nuevo concepto que aporta la teoría de la biblioteca pública.

Más adelante, el Artículo 3 estipula que es la SEP la que se hará cargo de la política nacional de bibliotecas, en las que se incluye a las de carácter público. Mientras que el Artículo 4 es, a nuestro entender, reiterativo respecto a la fracción I del Artículo 1.

El Capítulo II puede considerarse el núcleo duro de la Ley en cuestión, pues es la parte que hace alusión a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. Así, en el Artículo 5 se expresan puntos centrales en torno de la integración y expansión de esta Red, a efectuarse a través de acuerdos y convenios coordinados entre la SEP y el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal. En este artículo la denominación Departamento del Distrito Federal es obsoleta.

Siguiendo en lo vivo del problema, el Artículo 6 presenta dos objetivos abigarrados de la Red. El primero distingue aspectos de gestión, es decir, para integrar los recursos y coordinar las funciones de las bibliotecas públicas con el fin de optimizar las actividades de éstas. El segundo refiere el desarrollo de colecciones y la orientación de los servicios de estos centros bibliotecarios. A nuestro juicio, el contenido de este artículo debe reformularse, de tal manera que los objetivos sean concisos, homogéneos e inequívocos acorde con el significado bibliotecológico de las categorías conceptuales que lo forman. Es decir, como están redactadas las fracciones I y II de este artículo, deberían ser cuatro y no dos los objetivos, pues hay particulares diferencias cuando hablamos de recursos, funciones, acervos y servicios de las bibliotecas públicas.

Respecto al contenido del Artículo 7, constituido por dieciséis fracciones, en él se expresan las responsabilidades y actividades que tiene la SEP como entidad rectora de la Red

Nacional de Bibliotecas Públicas. Los primeros tres párrafos establecen las responsabilidades del órgano federal de educación pública; y en el resto de las fracciones se contemplan diversas tareas que debe llevar a cabo esta institución para desarrollar una administración eficaz de la red. No obstante, percibimos que en este capítulo hace falta revisar concienzudamente el contenido de cada fracción para presentar con estricta lógica los diversos enunciados, agregar otros y reflexionar más profundamente respecto a los términos bibliotecológicos utilizados. Es decir, a partir de la fracción cuarta, este artículo señala asuntos de colecciones o acervos, de organización bibliográfica, de capacitación de personal, de difusión de los servicios bibliotecarios, de la coordinación del préstamo interbibliotecario a nivel nacional e internacional, de patrocinio de investigaciones que apunten a fomentar el uso de las bibliotecas y el hábito de lectura. Sin embargo, no hay un orden de prioridad o jerarquía de cada una de las tareas en relación con un adecuado funcionamiento de una red de bibliotecas públicas que aspira a ser de cobertura nacional, esto en la práctica tiende a confundir. En esta Ley el orden de los factores sí altera el producto.

En cuanto al Artículo 8, constituido por nueve fracciones, se incluyen los objetivos, las funciones y actividades que los gobiernos de los estados deben efectuar para integrar, planificar, programar y expandir las Redes Estatales de Bibliotecas Públicas correspondientes, y así coadyuvar con la autoridad federal para configurar la Red en nivel nacional. Las fracciones de este artículo son en cierta forma semejante al Artículo 7, las cuales presentan las mismas deficiencias de técnica legislativa, por ende, también adolecen de un elemental orden acorde con la importancia que cada una tiene para administrar una red de bibliotecas públicas de una entidad federativa. Pues, por ejemplo, por lógica sabemos que para crear una biblioteca se necesita primero de un edificio y del equipo necesario, pues bien estos recursos materiales se estipulan en la última fracción y así por el estilo. En este mismo artículo, observamos que no figura el profesional de la bibliotecología para que preferentemente sea quien ocupe el puesto de coordinador de las Redes Estatales; ni tampoco percibimos la figura del bibliotecólogo en el nombramiento de cierto personal destinado a un eficaz funcionamiento de las bibliotecas públicas, tanto en nivel nacional como estatal.

Continuemos con nuestro análisis. El Artículo 9 describe la creación del Consejo Nacional de la Red de Bibliotecas Públicas y sus acciones que debe realizar con el propósito de mejorar los servicios bibliotecarios de la Red y lograr una mayor participación de los diversos sectores de la sociedad para el desarrollo de la misma. Sin embargo, en el Artículo 10, en el que se indica qué instituciones y qué tipo de funcionarios integrarán el Consejo, y aunque la balanza se inclina a favor del poder gubernamental, emergen varias dudas en relación, por ejemplo, con el número de representantes de los gobiernos de los estados. ¿Cuál fue el criterio de que sólo tres funcionarios de gobiernos estatales deben formar parte de los vocales este Consejo? ¿bajo qué argumentos éstos deben ser elegidos? Merece particular mención que en este artículo se considera entre los vocales y en primera instancia al presidente del Colegio Nacional

de Bibliotecarios en turno. Aunque lo importante realmente sería saber cuántas ocasiones se ha reunido este Consejo para asumir sus responsabilidades, o si en la práctica esta parte de la Ley es letra muerta.

El Artículo 11 determina que aquellas bibliotecas del sector social y privado que ofrecen servicios de “biblioteca pública” acorde con el articulado expresado en la Ley y que estén de acuerdo con formar parte de la Red, deberán formular expresamente a la SEP o a los gobiernos de las entidades federativas el compromiso de adhesión. Aquí se profundiza la duda en torno del concepto de biblioteca pública que sostiene la Ley en el Artículo 2, pues entra en colisión con el significado teórico de este tipo de centro bibliotecario respecto de los que se hallan en la esfera del sector privado, independientemente que brinden servicio gratuito a todos los interesados en la biblioteca. En todo caso, parece que lo correcto hubiese sido plantear con claridad qué es lo que se entiende en cuanto a bibliotecas pertenecientes al sector privado respecto del público. Nos parece que para superar esta inconsistencia, los legisladores debieron considerar el significado sociológico y politológico de estos vocablos; así como el haber tenido presente el espíritu del *Manifiesto de la IFLA/UNESCO sobre la biblioteca pública* de ese entonces, entre otros documentos afines, para evitar esta ambigüedad.

Finalmente, el Capítulo III, en el que se estipula la integración del Sistema Nacional de Bibliotecas, comprende del artículo 12 al 16. Las bibliotecas públicas en este capítulo de la Ley son parte del conjunto de otros recintos bibliotecarios (escolares, universitarias y especializadas) que existen en el país. Bajo esta óptica, entonces la biblioteca rectora de este Sistema debe ser la Biblioteca Nacional de México y no la Biblioteca de México como se menciona en el segundo párrafo. Realmente asombra observar cómo aquí las líneas divisorias de la autoridad administrativo-bibliotecario-institucional se difuminan al subordinar al Sistema Nacional de Bibliotecas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, cuando debe ser al contrario; así como al omitir a la máxima casa bibliotecaria de toda nación, creada en el siglo XIX, como el ente institucional que debe coordinar el Sistema superior de bibliotecas. En otras palabras, el Capítulo III debió ser el Capítulo I, y a la Biblioteca Nacional de México, bajo custodia de la UNAM, debió cedérsele el lugar que merece, tal y como lo hacen los países con mayor cultura, educación y legislación bibliotecaria. Mientras que a la Biblioteca Pública de México, debió concedérsele el puesto de agencia directriz de la Red de Bibliotecas Públicas. Confusión que en la actual Administración Pública sigue perdiendo.

CONCLUSIÓN

Acorde con el análisis expuesto, nos sumamos a algunas voces que han expresado que la Ley General de Bibliotecas debe ser examinada con el fin de que sea sometida a revisión

para generar una reforma.⁷ Empero, en concordancia con lo dicho en los párrafos anteriores, es más conveniente y convincente que apoyemos la idea de sugerir la elaboración de una nueva iniciativa de ley para ser analizada en el marco de los debates parlamentarios, es decir, un anteproyecto de ley específico en torno a las bibliotecas públicas, en donde este género de biblioteca se le confiera el peso específico que tiene como “instrumento clave para el cambio social y para efectuar la justicia social para todos los miembros de la comunidad”,⁸ y no sólo como un apéndice cultural en apoyo de la educación. Una nueva ley donde haya una más elevada participación reflexiva de los profesionales de la bibliotecología, con el objeto de apoyar las labores que comprenden la técnica legislativa y el proceso legislativo que se realizan en el Congreso de la Unión. Desde esta arista, pensamos que es necesario trabajar también un marco jurídico concreto en el que se estipule la creación, integración, coordinación y gestión de un Sistema Nacional Bibliotecario, el cual esté estructuralmente engarzado con una nueva Ley Federal de Bibliotecas Públicas que pensamos indispensable para superar las evidentes deficiencias de la Ley en cuestión, tales como, además de las antes indicadas, la ausencia de la variedad de bibliotecas públicas que existen acorde con su identidad local⁹ y, por ende, en atención a la diversidad de comunidades de usuarios que deben servir. Es decir, una nueva ley de bibliotecas públicas que deberá estar subordinada a un ordenamiento jurídico general que podría denominarse Ley Orgánica del Sistema Nacional Bibliotecario.

Observamos, en suma, que lo positivo de la Ley General de Bibliotecas fue el logro alcanzado en materia de legislación bibliotecaria en un determinado contexto, la idea de formar una Red Nacional de Biblioteca Públicas para un país federado, y la voluntad política de elaborar y aprobar esa Ley por unanimidad en la década del ochenta; lo negativo fue que haya sido aprobada sin someterla a un examen sistemático en el campo teórico de la bibliotecología en general y de la teoría de la biblioteca pública en particular, así como en el terreno de las directrices internacionales y regionales en materia de legislación bibliotecaria, pues si esto hubiese ocurrido, hoy día tuviésemos una Ley si no perfecta, sí bien escrita. Por tanto, concluimos afirmando, el descuido en la hechura de esta norma jurídica es de forma y de fondo. En otras palabras, la Ley no sólo es obsoleta, sino también está mal elaborada en su composición estructural y redacción. Por esto no coincidimos con quienes opinan que es menester una reforma de ley.

ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

⁷ Fernández de Zamora, Rosa María. “Las bibliotecas públicas en México: historia, concepto y realidad”.

En: *Memoria del Primer Encuentro Internacional sobre Bibliotecas Públicas: perspectivas en México para el siglo XXI*.

México: CONACULTA, Dirección General de Bibliotecas, 2001. p. 31.

⁸ Catlin, Ivan. “Redefining the role of the public library in legislation”. En: *The Australian Library Journal*. 43 (1) (1994): 49-55.

⁹ Pungitore, Verna L. “Diversity of public libraries”. En: *Public Librarianship: an issues-oriented approach*. New York: Greenwood Press, 1989. pp.169-180.