
Legislación sobre cultura: oportunidades y desafíos

José Emilio Bencosme Zayas*

En algunos sectores de la sociedad civil dominicana prevalece una visión de que la ruta de las luchas políticas y sociales concluye con las leyes. Esta mirada lleva a pensar que una vez se logra una pieza legislativa los problemas que aquejan al sector que presionó por la aprobación de esta desaparecerán por arte de magia. Olvidando que los caminos social, político y legal que le siguen son igual de vitales para que los cambios puedan lograrse y sostenerse en el tiempo.

Muchos son los casos que pueden mencionarse para demostrar que existen bastantes leyes sin aplicar o aplicadas a conveniencia en la República Dominicana. El caso más relevante de los últimos años, por la movilización social que le acompañó y el espacio mediático que logró, fue la lucha por el 4% para la educación. Si bien esa movilización logró el compromiso de su aplicación por parte de los candidatos

* José Emilio Bencosme es teatrista y traductor. Vicepresidente del Sindicato de Teatristas de la República Dominicana en el período 2021-2022 y 2022-2024. Es investigador independiente interesado en el Caribe y su producción cultural y política. Desde el teatro y el performance se interesa por la exploración de la relación entre los espacios, los objetos y los cuerpos. Al igual que los vínculos entre el arte y la política para el cambio social. Sus inquietudes también orbitan alrededor de lo sonoro y la materialidad en servicio de las puestas en escena. Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, campus Querétaro, y una maestría en Estudios de Teatro y Performance por la Queen Mary University of London. Actualmente forma parte de Teatro Lluvia y Editorial Nonum, espacios de creación e investigación teatral y literaria.

presidenciales en la campaña del 2012, luego de una década continua con la inversión mínima de ese porcentaje del PIB en el presupuesto nacional los resultados en calidad educativa y en la mejora del servicio público del Estado en la materia dejan mucho que desear.

Es por esto que en el Sindicato de Teatristas de la República Dominicana (SITEARD) somos cautos en considerar la propuesta de una ley de teatro como la panacea que resolverá muchos de los problemas de nuestro sector, aunque apoyamos la demanda histórica de la misma. Para que una ley sea aplicada lo más eficiente posible se requiere de voluntad política y grupos de presión que velen constantemente porque no se desvirtúe la naturaleza de la ley en beneficio de los mismos sectores económicos y en perjuicio de las mayorías.

En República Dominicana existen muchas leyes que de ser aplicadas posicionarían a nuestro país en otro nivel de desarrollo institucional. Por ejemplo, la complementariedad de leyes que llevan décadas aprobadas, como la Ley No. 41-00 de Cultura y la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, permitiría un desarrollo cultural territorial que en la práctica no ha existido dada la cultura política centralista y presidencialista que tenemos.

En este artículo haremos un recorrido bastante simple sobre el marco legal existente en nuestro país en materia cultural y cómo la aplicación de dichas leyes y normas demuestra las deficiencias de nuestro sistema, como una manera de prevenirnos políticamente en el proceso de cabildeo y eventual aprobación de una ley del teatro en República Dominicana.

Paréntesis necesario: Constitución, trabajo, cultura y sindicalización

Existen dos derechos constitucionales que sostienen nuestra posición sobre la necesidad de la creación de un Sindicato de Teatristas en la República Dominicana. El artículo 62 de

la Constitución de la República Dominicana consagra el trabajo como un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. El mismo artículo establece que los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a la libertad sindical, la seguridad social, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal. Derechos que son vulnerados en el escenario de abandono como política de Estado para el sector cultural. Cabe decir también que, aunque la organización sindical está protegida constitucionalmente y que el Código de Trabajo de la República Dominicana establece diferentes tipos de sindicatos, la sindicalización está ampliamente limitada en nuestro país. Por lo tanto, bajo este esquema nuestra organización es una declaración política que se ampara en el marco legal existente pero que aspira a trascenderlo desde el accionar político a sabiendas de los impedimentos que se nos han impuesto debido a las presiones sistémicas para despolitizar a los trabajadores.

Por otro lado, el artículo 64 de la Constitución establece el derecho a la cultura de la ciudadanía como una responsabilidad del Estado. Dicho artículo estipula que para lograrlo deben establecerse políticas que promuevan y estimulen, en los ámbitos nacional e internacional, las diversas manifestaciones y expresiones científicas, artísticas y populares de la cultura dominicana y que el Estado incentivará y apoyará los esfuerzos de personas, instituciones y comunidades que desarrollen o financien planes y actividades culturales. El numeral tercero del artículo 64 dispone, entre otras cosas, que el Estado dominicano protegerá la dignidad e integridad de los trabajadores de la cultura. Algo que, desde nuestra perspectiva, ha sido olvidado por los hacedores de cultura y los tomadores de decisiones. Como Sindicato de Teatristas de la República Dominicana entendemos que acogernos a esta protección constitucional de los trabajadores de la cultura debe ser el centro de nuestro trabajo hacia nuestros colegas, otros ámbitos del sector cultural y la ciudadanía en general. Sobre todo porque la pandemia de la COVID-19 confirmó que esas palabras han sido letra muerta porque el Estado, tanto en

los últimos días de la administración Medina como durante los meses que le siguieron de la administración Abinader, no ha mantenido una política cultural que ponga en justo valor el aporte de los trabajadores de la cultura para la nación en uno de los momentos de mayor vulnerabilidad y precariedad para el sector.

Atendiendo a esta realidad es que en el SITEARD hemos entendido que la ley de teatro debe de tener una mirada fundamentada en la mejora del acceso de la ciudadanía al teatro y en la valorización del teatro como trabajo cultural que debe ser fomentado y protegido por el Estado para que pueda ser realizado con dignidad.

Legislación cultural vigente en la República Dominicana

El siglo XXI abre en República Dominicana con la creación de un nuevo marco legislativo en materia cultural. Esto se debe a que la mayor parte de las leyes existentes para el sector cultural antes del año 2000 fueron creadas durante la dictadura de Trujillo y la dictadura de Balaguer. A pesar de eso, las leyes no han cambiado de manera esencial la naturaleza autoritaria de las instituciones y su aplicación ha sido en la mayoría de los casos anecdótica.

Desde el año 2000 hasta el 2022 se han aprobado la Ley No. 41-00 que crea la Secretaría de Estado de Cultura (hoy Ministerio) y establece lineamientos base para el establecimiento y aplicación de políticas culturales; la Ley No. 65-00 sobre Derecho de Autor que establece un régimen de protección y regulación del uso de las obras científicas y culturales; la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios que, aunque no directamente tiene competencia en el sector cultural, manifiesta la necesidad de la vinculación de la cultura con el territorio; la Ley No. 502-08 del Libro y las Bibliotecas, que intentó la creación y modernización del sistema de bibliote-

cas al igual que políticas de fomento para la creación literaria y producción editorial; la Ley No. 108-10 de Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República Dominicana, y finalmente la Ley No. 340-19 que establece el Régimen de Incentivo y Fomento del Mecenazgo Cultural de la República Dominicana.

Todas estas leyes tienen luces y sombras tanto en sus textos como en sus aplicaciones. En lo que resta del artículo el enfoque estará puesto en la 41-00, la 502-08 y la 108-10 porque son muestras paradigmáticas de lo que ocurre con las leyes en nuestro país.

Si tomamos el tiempo que se tardó en elaborar los reglamentos de las leyes aprobadas como indicadores de su prioridad podemos ver que entre la emisión de la ley del libro y su reglamento pasaron tres años; para la mencionada ley de mecenazgo cultural el proceso fue de dos años, y en la ley de cine fue menor a un año. ¿Por qué estas disparidades en la urgencia de aplicar la ley y crear los respectivos reglamentos cuando estas tienen muchas veces artículos transitorios que se ven afectados por este retraso y que impiden la ponderación real de los efectos de dichas leyes? La respuesta es política y puede rastrearse en los intereses empresariales detrás de cada una de estas.

Ley No. 41-00

El primer documento que debemos revisar para hablar de la legislación cultural es la Ley No. 41-00 que crea la principal institución cultural de nuestro país: el Ministerio de Cultura. El problema de esta ley, como de muchas otras, es que lo que se establece *de iure* no se refleja en los hechos. Por ejemplo, esta legislación dice que la política cultural la establece el Consejo Nacional de Cultura (CNC) y que es este el que define las directrices a seguir, pero en la práctica el incumbente de la oficina del Ministerio de Cultura desestima algunas de

estas directrices en función a su posicionamiento político. Por ejemplo cuando se ha dejado de convocar al Consejo Nacional de Cultura por años o cuando pugnas políticas entre gobiernos entrantes y salientes afectan la aplicabilidad de resoluciones que el CNC ha establecido. Esta realidad afecta la continuidad de Estado y la institucionalidad del país e impide que se establezca un horizonte claro de la visión cultural independiente de los partidos de turno.

Según el artículo 56 de la Ley No. 41-00 el presupuesto anual para cultura está fijado en un mínimo de 1% del producto interno bruto estimado del año corriente del país, mientras que su aplicación histórica real ha sido de apenas un 0.29% y el aumento progresivo que debería haberse establecido no se ha dado nunca en sus dos décadas de existencia¹.

Otro aspecto importante que hemos defendido desde el SI-TEARD es la descentralización. Aunque su aplicación es cuestionable en algunos aspectos por la estructura burocrática sin fondos que ha creado y la priorización de la frontera desde una mirada nacionalista, retrógrada y paternalista, el hecho de que se establezca la descentralización en el Capítulo IV de la Ley No. 41-00 lleva a pensar que no estamos demandando nada que no esté amparado en la legislación vigente.

Lo más relevante que nos parece rescatar de la ley de cultura es que muchas de las cosas que estamos solicitando como sindicato ya están contenidas en el texto legislativo y nuestra presión política busca que estas sean efectivamente aplicadas. Esto es evidente en el artículo 36 cuando dice que:

Artículo 36.- El Estado a través de la Secretaría de Estado de Cultura, establecerá estímulos especiales y proporcionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, becas de estudios, traba-

1 «Tablas dinámicas de ejecución presupuestaria del gasto 2014-2019 y 2020-2022» Dirección General de Presupuesto de la República dominicana (DIGEPRES). <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>

jo y de investigación, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para los integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual en cada una de las experiencias culturales.²

El artículo anterior de entrada nos demuestra que de haberse aplicado la mitad de las cosas que establece el estado de la cultura en la República Dominicana fuera otro. La política cultural dominicana se ha quedado limitada a unos pocos grandes eventos como la Feria Internacional del Libro y el Festival Nacional de Teatro. Y aun así nunca hay garantía de su ejecución adecuada ni de su partida presupuestaria final. Con sus excepciones, como el programa de Proyectos Culturales establecido con José Antonio Rodríguez y el programa del Fondo Nacional de Estímulo a la Creación Cultural y Artística (FONECCA) con Pedro Vergés, el Ministerio de Cultura no ha podido establecer programas diferentes para la dinamización del sector según el mandato de la ley. Esto también nos lleva a otro problema que es la continuidad de dichos programas. Si bien es lógico que cada nuevo gobierno quiera establecer líneas políticas que los identifiquen, es muy común que no se les dé continuidad a proyectos aun siendo del mismo partido, como ocurrió entre las administraciones Fernández y Medina, y menos si son de partidos diferentes, como está ocurriendo con la administración Abinader.

Como podemos ver, nuestras demandas de seguridad social y laboral para los artistas, descentralización de la cultura, creación de programas, becas e incentivos para el teatro están contenidas tanto en la Constitución de 2010 como en la Ley No. 41-00 que crea al Ministerio de Cultura. Y aunque nuestra mirada es crítica no hay necesidad de inventar mucho para poder hacer mejor las cosas.

2 Ley No. 41-00 del 2000, 28 de junio de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Cultura. (G.O. No. 10050).

Un último comentario antes de continuar con el análisis de la política cultural dominicana desde sus textos legislativos. A finales de julio del 2022 la ministra de Cultura Milagros Germán declaró que desde la institución que preside están dando pasos para poder revisar y proponer modificaciones a la ley de cultura, lo cual es adecuado ya que es un texto desactualizado debido a los cambios experimentados en las últimas dos décadas, pero puede ser altamente peligroso porque este proceso ha sido iniciado desde el engaño ya que las consultas que se han realizado no han sido con esos fines. El pasado mes de marzo, desde el SITEARD organizamos una protesta para reclamar unos mínimos esperados de la política teatral en el marco del día nacional e internacional del teatro. La respuesta inmediata fue el silencio, pero en el mes de mayo desde el Ministerio de Cultura se dio inicio a un conjunto de consultas sectoriales que, aunque no era el escenario esperado ni propicio, pretendía ser una plataforma de escucha a las demandas de todas las asociaciones teatrales existentes. En dicho encuentro, realizado el 6 de mayo del 2022, nunca se habló de que las demandas recogidas iban a ser utilizadas para hacer propuestas de modificación a la Ley No. 41-00. De hecho, muy pocas de las demandas pueden entrar a un anteproyecto de modificación de dicha ley porque son específicas de cada sector y no fueron pensadas desde ese enfoque que ahora quiere darle el Ministerio de Cultura, por lo que puede preverse que esto muy probablemente profundizará más la crisis de confianza en las acciones de dicha institución.

Otras leyes culturales: el libro frente al cine

Como se dijo anteriormente, hay un conjunto de leyes que pudieran analizarse para ver cómo está funcionando todo el sistema cultural dominicano. Ahora hablaremos de dos casos que son relevantes para entender cómo la aplicación de las leyes está limitada a determinados intereses. Estos dos casos, que miraremos de manera comparativa, son la 502-08 del Libro y las Bibliotecas y la 108-10 para el Fomento de la Acti-

vidad Cinematográfica en la República Dominicana. Ambas leyes fueron promovidas en el último periodo del presidente Leonel Fernández por lo que no debió haber diferencia en su priorización, pero sí la hubo.

La Ley No. 502-08 contemplaba un sistema de dinamización que daba exenciones fiscales a las empresas que se dedicaran a la industria del libro, promovía la creación del Sistema Nacional de Bibliotecas con un esquema de financiamiento claro y reconocía aspectos relevantes, aunque limitados, del ecosistema del libro en el momento en que fue aprobada³. La realidad fue que la ley nunca se aplicó, como lo llegó a comentar Avelino Stanley (2019):

Al principio se pensó que la DGII no aplicaba la ley por la falta del reglamento. Pero superado este contratiempo, casi tres años después, continuó la falta de reconocimiento y aplicación a dicha ley. La batalla, por tanto, se prolongó en el sector durante los diez años de la vigencia del posible beneficio. Hubo exiguos casos de empresas a las que, años después de aprobada la ley, se les reconocieron los incentivos. Pero faltando dos años para el vencimiento del plazo la DGII comenzó a desconocer la aplicación de las exoneraciones⁴.

Además de lo mencionado anteriormente por Stanley, uno de los problemas clave con la ley del libro ha sido que el Estado dominicano limitó su accionar a eliminar las barreras de entrada al mercado del libro sin acompañarlo de políticas públicas. Entendió que la creación de oferta crearía consumidores sin pasar por un proceso de comunicación necesario en un mercado editorial pequeño como el nuestro y sin hacer el mínimo esfuerzo de creación de una ciudadanía que respondiera a dichas políticas. Aunque lo mismo pudiera decirse del cine, lo cierto es que la creación de un consumidor de cine es más simple que la de un lector porque requiere menos inversión

3 Ley No. 502-08 del 2008, 29 de diciembre de 2008, del Libro y Bibliotecas. (G. O. No. 10502).

4 Avelino Stanley, «Nueva batalla por la Ley del Libro y Bibliotecas», *Hoy*, 9 enero, 2019, <https://hoy.com.do/nueva-batalla-por-la-ley-del-libro-y-bibliotecas/>

de tiempo por parte del público y de distribución e impacto por parte de las empresas productoras de dichos contenidos.

Desde su promulgación la ley de cine ha tenido un espacio comunicacional en el discurso de nuestras autoridades que no puede ser comparada con casi ninguna ley que impacte a los creadores de la cultura⁵. Recordemos también la característica hegemónica de la industria audiovisual en nuestro siglo frente a otras muchas áreas del sector cultural. Esto es relevante y refiere nuevamente a que el cine tiene muchos intereses detrás, producto a los millones de pesos que mueve y a los sectores empresariales detrás de la ley.

La industria del libro y la del cine son de las pocas actividades culturales a las que sí se les puede dar el nombre de industrias culturales por su capacidad de crear obras de fácil reproducción, sin necesidad de volver a hacerlas. Dada esta naturaleza industrial de ambos sectores, y que también existen intereses económicos relevantes relacionados a las empresas editoriales que ofrecen servicios de comunicación en periódicos y revistas nacionales, sorprende un poco que el Estado dominicano no haya dado los pasos necesarios para fortalecer ambas industrias. Por esta razón es que miramos con recelo la aplicación pendiente de la ley de mecenazgo, ya que su mirada económica puede repetir y profundizar las desigualdades en la repartición de los fondos, al igual que pretende quitarle responsabilidad al Estado en vez de buscar maneras de mejorarla.

Es preciso entonces que los teatristas aprendamos un poco de la realidad de la aplicación de las leyes en materia cultural antes de hacernos falsas expectativas sobre lo que una ley de teatro puede lograr. Si el Estado sigue buscando maneras de quitarse la responsabilidad de hacer política cultural, si la mirada que se quiere es solo para replicar la experiencia de la ley de cine y la de mecenazgo sin mirarlas críticamente,

5 Ley No. 108-10 del 2010, 29 de julio de 2010, para el Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República Dominicana (G. O. No. 10580).

la ley de teatro puede ser un sueño que se convierta en una pesadilla.

Bibliografía

Dirección General de Presupuesto de la República dominicana (DIGEPRES). «Tablas dinámicas de ejecución presupuestaria del gasto 2014-2019 y 2020-2022» <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/> Acceso 30 de abril 2022.

Stanley, Avelino. 2019. «Nueva batalla por la Ley del Libro y Bibliotecas». *Hoy*, 9 enero de 2019. <https://hoy.com.do/nueva-batalla-por-la-ley-del-libro-y-bibliotecas/> Acceso el 3 de agosto 2022.