



*Universidad de Guanajuato
Campus Guanajuato*

**División de
Derecho, Política y Gobierno**

Estudios Políticos

*Documento
de trabajo*

**Legislaciones sobre Organizaciones de la
Sociedad Civil y Cultura en México**

No. 25 **Román Armando Pérez López**
Noviembre 2017



Los *Documentos de Trabajo* (DT) de la División de Derecho Política y Gobierno (DDPG) son textos de carácter científico en forma de artículo académico, ensayo, reseña (en compilación), revisión crítica (*literature review*) o notas metodológicas que difunden avances o resultados de los proyectos de investigación realizados por los investigadores(as) de tiempo completo de la DDPG. Los DT cuentan con un alto rigor académico que da cuenta de la calidad de la planta de investigadores de la DDPG.

División de Derecho, Política y Gobierno
Universidad de Guanajuato,
Campus Guanajuato
Lascuráin de Retana No. 5, Zona Centro
Guanajuato, Guanajuato.
C.P. 36000
México

Página-e: <http://www.ddpg.ugto.mx/>

Contacto Serie Estudios Políticos

Dr. Carlos R. Cordourier Real.
Director del Departamento de Estudios Políticos y de la DDPG
(c_real@ugto.mx) Tel. (52) (473) 7320006, ext. 4072

Dr. Miguel Vilches Hinojosa
Profesor del Departamento de Estudios Políticos y de la DDPG
Responsable de los DT de la Serie Estudios Políticos
(m.vilches@ugto.mx) Tel. (52) (473) 7320006, ext. 4128



Campus Guanajuato

División de Derecho,
Política y Gobierno
Departamento de Estudios
Políticos y de Gobierno

PRESENTACIÓN

Con el objetivo de difundir el progreso de las investigaciones de calidad académica efectuadas al interior del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno (DEPG), la Serie *Estudios Políticos* de Documentos de Trabajo presentan textos de carácter científico en forma de artículo académico que difunden avances y/o resultados de los proyectos de investigación realizados por los y las investigadoras del DEPG y /o los trabajos investigativos notables de los estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política o la Maestría en Ciencia Política.

Por medio de la producción de los documentos, se pretende ofrecer un canal de divulgación de las investigaciones, estimular procesos de retroalimentación y crítica a los productos de investigación entre colegas y lectores del público en general, así como generar insumos para reforzar la docencia en los distintos programas que integran la DDPG.

Los DT se publican en las páginas electrónicas de la DDPG y del DEPG en formato PDF para ser descargados como archivos individuales.



LEGISLACIONES SOBRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CULTURA EN MÉXICO¹

Documento de trabajo

No. 25

Serie Estudios Políticos

Román Armando Pérez López

Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos
y de Gobierno.

Correo electrónico: ra.perez@ugto.mx

Resumen

Si bien los temas sobre “sociedad civil” y “cultura” parecen en primera instancia habituales, el primero se legisló en 2004 y el segundo en junio de 2017. Son temas representativos de la federalización en México; es decir, de la capacidad de los estados para regular (o no) sobre temas específicos y, en consecuencia, de jerarquizar a las dependencias responsables de ellos. El texto aquí presentado hace una revisión de cómo el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se trasladó de la agenda pública a la de gobierno, lo cual se tradujo en la legislación del tema tanto en las entidades federativas como en el gobierno federal, aunque con algunas diferencias. En lo que respecta a cultura se hace un trabajo similar, aunque subrayando la heterogeneidad en la jerarquía administrativa al contar con consejos, institutos o secretarías como dependencias responsables en las entidades federativas.

Entre las diferencias ubicadas entre ambos temas se encuentra que mientras los asuntos asociados a las OSC son atendidos por distintas instancias de gobierno, para el de cultura existe

¹ Como menciona el formato, el presente texto es un documento de trabajo que expone ideas y su tratamiento de manera preliminar; es decir, requieren ser afinadas, complementadas y discutidas tomando en cuenta los consejos de otros expertos. En este sentido deseo agradecer a la Doctora Vanessa Góngora, el Doctor Fernando Barrientos y el Dr. Miguel Vilches por sus comentarios en uno de los Seminarios de Cuerpos Académicos del Departamento de Estudios y Políticos, de la Universidad de Guanajuato.

normalmente sólo una dependencia de gobierno; y que mientras la mayor parte de las entidades federativas legislaron el tema de las OSC posteriormente al nivel federal, en el tema de cultura el nivel federal legisló una vez que casi todas las entidades federativas contaban con un marco jurídico.

El establecimiento de ambos marcos jurídicos ha facilitado el trabajo cooperativo de los distintos niveles de gobierno con OSC en el tema cultural, el cual además de favorecer la preservación y difusión de la diversidad cultural, de recuperar o fortalecer lo local y ofrecer una voz a quienes en ocasiones habían sido pasados por alto, se encuentra directamente relacionados al nivel de sensibilidad desarrollado por la sociedad. Sensibilidad que posibilita la evaluación de lo que está bien respecto de lo que está mal; de reflexionar y sostener críticas; de manifestarse contra la violencia, los crímenes, la xenofobia y todo tipo de discriminación; temas que fortalecen un proyecto de país libre y democrático con un gobierno abierto al diálogo.

Palabras clave: Organizaciones de la sociedad civil, legislación sobre OSC, política cultural, legislación cultural.

Abreviaturas utilizadas

OSC. Organizaciones de la sociedad civil.

EZLN. Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

PAN. Partido Acción Nacional.

PRI. Partido Revolucionario Institucional.

BM. Banco Mundial.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

IAP. Institución de Asistencia Privada.

CEMEFI. Centro Mexicano para la Filantropía.

SIRFOSC. Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

RFC. Registro Federal de Contribuyentes.

N/A: No aplica.

DIF. Desarrollo Integral de la Familia.

FONCA. Fondo Nacional para la Cultura y las Artes

CONACULTA. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Guía de tablas

Tabla 1. Inflación anual promedio 1980-2016

Tabla 2. Entidades federativas y tipo de regulación sobre OSC 2014

Tabla 3. Entidades federativas y tipo de regulación sobre OSC 2017

Tabla 4. Entidades federativas y año de publicación de sus leyes en el ámbito cultural

Tabla 5. Los estados y sus leyes sobre el sector cultural

Tabla 6. Los estados y su dependencia responsable del sector cultural

Introducción

El objetivo de este trabajo es mostrar cómo se ha dado la transición de las relaciones de los gobiernos nacional y estatales con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente en el ámbito cultural, al menos en el ámbito de la ley. Para ello se hace una revisión de las legislaciones vigentes sobre OSC y cultura a nivel federal y de las entidades federativas mostrando su heterogeneidad e implicaciones en la relación con las dependencias gubernamentales. La revisión de las leyes muestra que dependiendo de la entidad federativa en que se desenvuelve una OSC para ofrecer bienes o servicios culturales se pueden tener más o menos apoyos aunado a la jerarquía y el número de instancias gubernamentales responsables de atender ambos temas.

Los temas de OSC y cultura fueron elegidos debido a que ambos cuentan con legislaciones al respecto en casi la totalidad de las entidades federativas; tienen una carga positiva como conceptos; garantizan la expresión de intereses específicos; y favorecen la oferta de bienes y servicios a nivel local. Además, se les considera como ejemplos representativos de la heterogeneidad legal y jerárquica que puede tener un tema como parte de las facultades que tienen las entidades federativas para legislar (o no) sobre asuntos públicos. De esta manera el discurso que a nivel federal existe sobre la cooperación con actores sociales y privados no siempre es paralelo en las entidades federativas; estas diferencias en las relaciones se han acentuado a partir de que los gobiernos estatales obtuvieron mayores capacidades para las tomas de decisión.

En el texto se hace una revisión de las leyes sobre OSC y cultura vigentes en las 31 entidades federativas y la Ciudad de México, muchas de las cuales son relativamente nuevas si tomamos en cuenta que a nivel federal la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* se publicó el 9 de febrero de 2004, en tanto que la *Ley General de cultura y derechos culturales* fue publicada el 19 de junio de 2017.

La exposición de los temas se divide en dos partes: en primera instancia se hace un recuento de la aparición de las OSC en el contexto mexicano, resaltando la desestabilidad económica de los años 80 y el temblor de 1985 como potencializadores de la organización social; y la segunda parte, retomando el mismo contexto, subraya la descentralización administrativa favoreciendo el incremento de capacidades de las entidades federativas en el ámbito cultural. Ambos casos son acompañados de la revisión de la aparición de sus actuales leyes y las dependencias gubernamentales responsables de su implementación.

1. La sociedad civil en la ley

El concepto de organizaciones de la sociedad civil (OSC), considerado de manera amplia, se refiere a grupos organizados que llevan a cabo acciones de distinta índole con la intención de ofrecer bienes y servicios que resuelvan problemas o necesidades de sectores marginados de la población, los cuales individualmente serían casi imposibles de lograr. Como menciona Olson: “el atractivo de la membresía de un grupo no está en el sólo hecho de pertenecer, sino más bien en lograr algo mediante esa membresía” (Olson, 1992:16). Es un término con una acepción positiva al ser una acción coordinada para favorecer a otros de manera desinteresada o sin perseguir fines de lucro.

Esta labor de solidaridad con los otros es para ofrecer bienes y servicios que por no ser política ni económicamente rentables han sido parcial o completamente desatendidos; sin embargo, las OSC pueden colaborar tanto con actores políticos, como comerciales para alcanzar objetivos vigilarlos o darles seguimiento a sus acciones (Puga, 2012).

Los términos de *organizaciones sociales* y *sociedad organizada* han sido abordados por autores como Cohen y Arato (2000), Elster (2003), Melucci (1999), Olson (1992) y Tilly (2000), entre otros. La mayoría de estos autores coinciden en los aspectos antes señalados. Sin embargo, ya que el propósito de este texto es hacer una revisión de los marcos legales en México, más que profundizar en la parte teórica², se recurre a las características que establece la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil* para delimitar a las OSC como:

Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (Diputados, 2004:Art.3).

De esta manera la delimitación de las OSC en México se encuentra estrechamente relacionada a sus actividades enmarcadas en su artículo 5:

- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
- II. Apoyo a la alimentación popular;
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;

² A pesar de esta delimitación, debido a los comentarios, en una versión posterior se incluirá un breve marco conceptual de los términos Osc y cultura.

- IV. Asistencia jurídica;
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Promoción de la equidad de género;
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- X. Promoción del deporte;
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- XV. Participación en acciones de protección civil;
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
- XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
- XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y
- XIX. Las que determinen otras leyes (Diputados, 2004: Art.5).

Cabe mencionar que de las cuatro reformas que se han hecho a esta ley hasta agosto de 2017, tres se refieren a este artículo con la intención de incorporar nuevas áreas que no se habían tomado en cuenta: Promoción y defensa de los derechos de los consumidores (Diputados, 2011: Art.5); aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad (Diputados, 2011: Art.5); y, dos adiciones simultaneas, cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, y acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana (Diputados 2012: Art.5).

2. Antecedentes de las organizaciones de la sociedad civil en México

Dentro de los antecedentes de las organizaciones de la sociedad civil en México, en este apartado, se hace un énfasis especial a la situación económica con la intención de subrayar cómo lo económico influyó en decisiones políticas y administrativas.

En México, como en otros países, debido en parte a las crisis económicas de los años 80 se comenzó a abandonar un modelo de administración pública caracterizada por resolver los problemas a través de la creación de instituciones y empresas estatales, las cuales significaban un aumento de burocracia y gasto corriente; modelo definido por Aguilar Villanueva como “gobiernos casuísticos y monetarios” (Aguilar, 1992:23). A partir de 1983 se comenzaron a realizar reformas constitucionales con la intención de dar mayores facultades y atribuciones a las administraciones estatales y municipales.

Como consecuencia de la crisis de 1982-83 se inició un tímido proceso de descentralización, recuérdese que uno de los lemas de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid fue el de Renovación moral de la sociedad y descentralización de la vida nacional, lo cual no es de extrañar si se toma en cuenta que una de las estrategias para administrar la crisis fue precisamente la descentralización, puesto que haber continuado manteniendo una fuerte centralización político-administrativa no sólo era contraproducente, sino que además limitaba el desarrollo de las regiones y localidades conjuntamente con los gobiernos y administraciones públicas locales (Moreno, 2012:445).

Un ejemplo de ello fue la reforma del 3 de febrero de 1983, la cual fortaleció la capacidad de decisión de los municipios en la administración de sus recursos; es decir, cada vez menos recursos estaban “etiquetados” desde la Secretaría de Hacienda (SHCP) y los municipios podían elegir a qué asuntos públicos y en qué proporción canalizar el dinero: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (Diputados, 1983: Art.5)”

La descentralización administrativa además de otorgar mayores atribuciones a los gobiernos estatales y municipales, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994), se acompañó de un proceso de reestructuración administrativa para reducir la participación del gobierno federal en áreas tan diversas como refrescos, accesorios para automóviles o molienda de café, las cuales se consideraban no sustantivas para el desarrollo nacional. De esta manera, de 1,155 empresas paraestatales que existían en 1982, al 1 de diciembre de 1988 había 618, y al término de 1993 el gobierno ya sólo administraba 258, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación (Presidencia, 1994:141).

La participación en tantas áreas de la economía dio como resultado un gobierno amplio, pero impagable cuando comenzaron las crisis económicas. En este sentido, el contexto económico influyó en las decisiones políticas pues mientras el gobierno pudo pagar los bienes

y servicios gozó de cierto respaldo; sin embargo su legitimidad fue cuestionada en el momento en que desaparecieron empresas antes estatales, lo cual fue acompañado de desempleo, escases de productos y aumento de precios que dieron lugar a una inflación que alcanzó el 159.17% en 1987 (Tabla 1).

TABLA 1. INFLACIÓN ANUAL PROMEDIO 1980-2016							
Año	Promedio	Año	Promedio	Año	Promedio	Año	Promedio
1980	29.85	1990	29.93	2000	8.96	2010	4.40
1981	28.68	1991	18.79	2001	4.40	2011	3.82
1982	98.84	1992	11.94	2002	5.70	2012	3.57
1983	80.78	1993	8.01	2003	3.98	2013	3.97
1984	59.19	1994	7.05	2004	5.19	2014	4.08
1985	63.75	1995	51.97	2005	3.33	2015	2.13
1986	105.75	1996	27.70	2006	4.05	2016	3.36
1987	159.17	1997	15.72	2007	3.76		
1988	51.66	1998	18.61	2008	6.53		
1989	19.70	1999	12.32	2009	3.57		

Elaboración propia con datos del Banco de México.

La reducción del Estado incluyó, entre junio de 1991 y julio de 1992, la privatización de 18 instituciones bancarias (Turrent). Y en 1993 se estableció el actual sistema monetario, en el cual 1000 pesos se convirtieron en 1 peso al eliminar tres ceros (Banco de México/a).

A la complicada situación económica se sumaron conflictos sociales y políticos que posiblemente en 1994 alcanzaron su mayor expresión. El año comenzó con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el 23 de marzo el entonces candidato a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado; y el 24 de septiembre sucedió el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu.

1994 finalizó con una decisión en el ámbito económico que condujo al “error de diciembre”, el cual, entre otros aspectos ocasionó “la quiebra de empresas y hogares, que no pudieron hacer frente a créditos con tasas variables (González, 2014)” debido a una inflación promedio del 51.97%, pero que en algunos casos, como en el sector inmobiliario llegó al 80% en cuestión de meses.

El descontento de la sociedad y el cuestionamiento a las decisiones económicas, entre otras variables, ocasionó que el nuevo siglo llegara acompañado de un cambio de partido en la presidencia e innovaciones en la administración pública. El gobierno de Vicente Fox, quien asumió la presidencia abanderado por el Partido Acción Nacional (PAN), por una parte incorporó el *Programa nacional de combate a la corrupción* con la intención de establecer normas para hacer obligatoria la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales con el objetivo de disminuir y castigar los actos de corrupción; y por otra, aprobó la *Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, de la cual se desprendió el *Servicio profesional de carrera* con el objetivo de establecer reglas sobre la elección, el ingreso y funciones de quienes ocupan los cargos de la administración pública, así como de las sanciones en caso de incumplimiento (Sánchez, 2009).

Por lo anterior, durante la última etapa del siglo XX y primera del XXI se fortaleció la idea de descentralizar la administración transfiriendo a los gobiernos estatales y municipales responsabilidades, recursos y autoridad para la toma de decisiones.

Este gobierno también facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país (Diputados, 2001:30).

Tomando en cuenta que durante la mayor parte de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se acostumbraban decisiones de manera vertical (en un modelo *top-down*), la llegada del PAN a la presidencia significó modificaciones en la relación entre sociedad civil y gobierno al establecer mecanismos para tomar en cuenta el punto de vista de la sociedad en los asuntos públicos tanto para el diseño como para implementación y evaluación de las acciones de gobierno. Esta es una transición que aún no ha terminado, especialmente a nivel estatal, pero a nivel federal el PAN favoreció el cambio.

En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006 (Diputados, 2005:5).

Estos son algunos de los antecedentes económicos y políticos que favorecieron la desconcentración administrativa del gobierno y dieron paso a la participación social. Otro

aspecto que se puede considerar como un antecedente fue la respuesta de la sociedad mexicana del entonces Distrito Federal, a la situación del temblor del 1985.

3. El sismo que cimbró a una sociedad

Al contexto de crisis económica varios especialistas suman el sismo sucedido la mañana del 19 de septiembre de 1985 en el Distrito Federal como un antes y un después para las OSC en México al establecer un actor colectivo alternativo a los tradicionales gremios, corporativos, sindicatos y partidos políticos (Somuano, 2010; Castañeda, 2013). Se le considera un momento importante ya que anteriormente tenía poca visibilidad y su papel era más de tipo caritativo y apolítico.

Aunque este fenómeno no fue completamente nuevo en el país, las nacientes organizaciones se autodefinieron como más participativas e influyentes en la política que sus antecesoras de los años sesenta y setenta que se dedicaban más a actividades caritativas y tenían un enfoque paternalista y apolítico (Somuano, 2010:198)

Debido al temblor, ese jueves la Ciudad de México amaneció con cinco mil muertos, de acuerdo con cifras oficiales; aunque hay quienes hablan de hasta diez mil. La diferencia tan amplia para algunos se debe a que el gobierno federal estaba ocultando o tratando de disminuir la tragedia; aunque otra opción podría ser que la falta de capacidades del gobierno fuera tan alta que ni siquiera pudo estimar correctamente el número de muertos. En cualquier caso, el sismo no sólo derrumbó estructuras físicas, sino también la poca confianza que había en las autoridades, las cuales dejaron pasar las primeras horas sin reaccionar. Miguel de la Madrid, en su papel de presidente, dio un mensaje por televisión el día 20 de septiembre en el cual mencionó que “La verdad es que frente a un terremoto de esta magnitud, no contamos con los elementos suficientes para afrontar el siniestro con rapidez, con suficiencia (En Monsiváis, 1986:6)”.

En sentido contrario los habitantes se negaron a la parálisis contemplativa y se organizaron para tomar palas, picos, carretillas y demás herramientas para rescatar o localizar a familiares, amigos y desconocidos. Las acciones llevadas a cabo se basaron en la voluntad, a pesar de la falta de método. Los voluntarios se mantuvieron en vela trabajando sin cesar. El sentido del deber, civismo y humanismo se antepusieron al dolor personal y social; las personas se dieron cuenta que sus vidas y el respeto a los cuerpos de sus fallecidos dependía de ellos.

De esa mañana aún quedan estructuras en proceso de demolición o restauración en las cercanías del centro de la Ciudad de México, las cuales a manera de cicatrices mantienen el recuerdo de la lentitud con la que el gobierno ocasionalmente resuelve los problemas. Sin embargo, también queda la herencia de un *capital social* o *tejido social* capaz de reaccionar a la-hora-buena, cuando “se le necesita”; como se mostró nuevamente en el sismo de 2017 de la Ciudad de México que cobró la vida de 344 personas; la coincidencia no se limitó a que dos de los sismos más fuertes que hayan sucedido fueron el 19 de septiembre, sino también en la rápida movilización de la gente para ayudarse entre ellos.

Teniendo este antecedente, en la década de los noventa la sociedad se mostró más dispuesta a ejercer derechos que sólo estaban por escrito; a solicitar bienes y servicios; pero también a ofrecer respuestas a los problemas y necesidades que ni el gobierno ni la iniciativa privada ofrecían. De esta manera en el caso mexicano existió una conjugación de aspectos económicos, políticos y sociales que favorecieron u orillaron a la descentralización administrativa del gobierno y al mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos.

Tomando en cuenta lo anterior, es importante subrayar que en México gran parte de los derechos y responsabilidades de las organizaciones de la sociedad civil organizada no han sido una concesión del gobierno, sino tomados por la sociedad.

4. La ley sobre organizaciones de la sociedad civil

Como se ha observado, el contexto de los años ochenta favoreció tanto la desconcentración administrativa como el crecimiento de organizaciones civiles. A ello se pueden sumar las presiones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) para que los gobiernos abrieran espacios para escuchar las distintas voces de la sociedad como una acción de buen gobierno (Peters y Jün, 2005; Mayntz, 2005)³. Sin embargo, como se ha observado en México, los espacios en los que participan las OSC son más la acumulación de triunfos que una concesión.

Las OSC ya existía antes de los años ochenta, incluso el gobierno mexicano las tenía reguladas bajo el concepto de Instituciones de Asistencia Privada (IAP), las cuales incluían a

³ Si bien estos autores y otros que han sido enmarcados en el concepto de gobernanza han argumentado sobre el papel primordial de instituciones internacionales para presionar a los gobiernos nacionales para que se escuche la voz de la sociedad o la desconcentración de funciones, aquí se quiere subrayar el papel de la sociedad civil para obtener espacios.

fundaciones y patronatos que tenían beneficios fiscales a cambio de realizar acciones de caridad o beneficencia. Sin embargo, al notar el gobierno una ampliación de este sector, en 1990 la Secretaría de Finanzas presentó un proyecto de ley con la intención de tratar a este tipo de agrupaciones de manera similar a las empresas. El resultado fue la creación en agosto 1990 de una red nacional conformada por 75 organizaciones, la cual se llamó *Convergencia de Organizaciones Civiles para la Democracia*, con el objetivo de evitar la homologación fiscal.

Una vez logrado su objetivo y teniendo el antecedente de las elecciones de 1988, *Convergencia de Organizaciones Civiles para la Democracia* puso sobre la mesa demandas de carácter político. La red creció y en la segunda y tercera reuniones nacionales participaron 120 agrupaciones, las cuales en 1993 conformaron el *Grupo Promotor* que buscó impulsar una ley que tomara en cuenta la diversidad de acciones que estaban llevando a cabo, las cuales de ningún modo se limitaban sólo a la caridad o beneficencia de una IAP (Somuano, 2010) (Díaz, 2010). De esta manera, en 1995, las organizaciones civiles presentaron el primer anteproyecto de ley.

Los antecedentes de una ley sobre las organizaciones de la sociedad civil se pueden rastrear en el año de 1995 cuando se presentó, por parte de diversas organizaciones civiles, un anteproyecto de "Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social", la cual fue analizada dando pie a otra iniciativa, denominada "Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social", la que se presentó al Pleno de esta Soberanía el 29 de abril de 1997 por la mayoría de los representantes de las fracciones parlamentarias. Aclara que fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual no dictaminó dicho proyecto de Ley (Diputados, 2002:2).

En noviembre de 1998 la sociedad civil presentó una nueva propuesta de proyecto denominada *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*, la cual fue retomada en abril del 2000 bajo el nombre de *Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social*, pero también fue rechazada en la Cámara de Diputados.

La propuesta de ley que fue discutida y aprobada se dio durante el primer sexenio de un gobierno no surgido del PRI; es decir, con Vicente Fox como presidente de México, quien con su partido consideraban "conveniente, desde el punto de vista del desarrollo social, impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil para atender las necesidades sociales más sentidas en el país" (Congreso 2001:14). Por ello se retomó la iniciativa con algunas modificaciones (por ejemplo, se dejó de hablar de organismos civiles para hablar de

organizaciones de la sociedad civil) bajo la denominación de *Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*. Finalmente, después de varias observaciones y correcciones, el 9 de febrero de 2004 se publicó la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*.

Tras 10 años de intensos trabajos y cabildos por parte de un grupo de organizaciones denominado “Grupo Promotor”, conformado en 1993 por: Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo y Fundación Miguel Alemán, el 9 de febrero de 2004, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (Díaz, 2010:107).

Con la ley no sólo se reconoció la labor social de las organizaciones, sino que se puso el objetivo de ampliar su participación aprovechando su experiencia adquirida y compromiso con el bienestar de la sociedad. Se entendió que su labor basada en el “voluntarismo, la caridad, la filantropía y la solidaridad (Diputados, 2002:4)” y sin fines de lucro las separaba de proyectos como micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales tienen como objetivo principal el beneficio económico.

La argumentación para aprobar la Ley, además de establecer la necesidad de “una nueva relación entre el Estado y la sociedad, marcada por la legalidad y la corresponsabilidad (Diputados, 2002:3)”, tomó en cuenta el artículo noveno de la *Constitución Política*, el cual se refiere a la libre asociación con cualquier objetivo lícito.

De la ley sobre OSC se dependió el *Sistema de Información del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil* (SIRFOSC), el cual incluye un listado de agrupaciones civiles que trabajan en distintas temáticas y que formalmente cumplen al menos con un acta constitutiva de la organización, una cédula de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y un domicilio fiscal; es decir, cumplen con un mínimo de formalidad.

Finalmente, si bien la formalización de las agrupaciones sociales las enmarcó dentro de disposiciones jurídicas y administrativas aplicables legalmente, sus acciones se mantienen cercanas al ofrecimiento de soluciones a las problemáticas sociales.

5. La regulación de las OSC en las entidades federativas

Como muchas veces ocurre, la existencia de una ley a nivel federal no implica su ejecución a nivel estatal, ni municipal. En el caso de la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*, esto se observa claramente en la ausencia de legislación al respecto en tres estados de la República Mexicana haciendo valer sus facultades

de legislar o no sobre temas particulares; lo cual se traduce en incentivos positivos y negativos diferenciados en cada entidad federativa para las OSC.

Como antecedente de estas diferencias el 23 de junio de 2014 el diputado Víctor Hugo Velasco Orozco expuso un *punto de acuerdo por el que se exhorta a los gobiernos y congresos locales de diversas entidades federativas a formular y expedir leyes locales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, ya que sólo 9 estados contaban con una ley específica para regular a las organizaciones de la sociedad civil; 15 contaban con una ley de asistencia social o privada; y 8 no contaban con ningún tipo de regulación asociada a las OSC (Tabla 2).

TABLA 2. ENTIDADES FEDERATIVAS Y TIPO DE REGULACIÓN SOBRE OSC 2014

Entidades con una ley que regula a las OSC.	Entidades con una ley de asistencia social o privada	Entidades sin ningún tipo de regulación asociada a las OSC.
1. Aguascalientes	1. Baja California	1. Chiapas
2. Baja California Sur	2. Campeche	2. Coahuila
3. Distrito Federal	3. Chihuahua	3. Durango
4. Morelos	4. Colima	4. Guanajuato
5. Quintana Roo	5. Estado de México	5. Nayarit
6. Tamaulipas	6. Guerrero	6. San Luis Potosí
7. Tlaxcala	7. Hidalgo	7. Tabasco
8. Veracruz	8. Jalisco	8. Yucatán
9. Zacatecas	9. Michoacán	
	10. Nuevo León	
	11. Oaxaca	
	12. Puebla	
	13. Querétaro	
	14. Sinaloa	
	15. Sonora	

Elaboración propia con datos del punto de acuerdo presentado por el diputado Víctor Hugo Velasco Orozco (Diputados, 2014).

Tres años después, en 2017 se pueden observar modificaciones en la distribución de la tabla 2. Sin embargo, para este trabajo no sólo se tomó en cuenta qué estados poseen leyes sobre OSC, sino también su año de publicación, lo cual mostró un par de inconsistencias en el recuento del diputado Velasco Orozco.

TABLA 3. ENTIDADES FEDERATIVAS Y TIPO DE REGULACIÓN SOBRE OSC 2017		
Entidad federativa	Denominación de la ley⁴	Fecha de publicación
1. Ciudad de México	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el Distrito Federal	23/05/2000
2. Baja California	Ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social para el estado de Baja California	02/03/2001
3. Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el estado de Veracruz de Ignacio Allende	11/02/2002
Nivel nacional	Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil	09/02/2004
4. Zacatecas	Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas y sus municipios	14/07/2004
5. Tamaulipas	Ley de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Tamaulipas	31/05/2007
6. Morelos	Ley de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil del estado de Morelos	12/12/2007
7. Aguascalientes	Ley que regula las organizaciones de la sociedad civil del estado de Aguascalientes	15/11/2010
8. Quintana Roo	Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil para el estado de Quintana Roo	22/03/2011
9. Baja California Sur	Ley de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Baja California Sur	31/12/2012
10. Guerrero	Ley número 458 para impulsar a las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Guerrero	27/06/2014
11. Chiapas	Ley de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil para el estado de Chiapas	12/09/2014
12. Puebla	Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil para el estado de Puebla	31/12/2014
13. Guanajuato	Ley de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Guanajuato	25/09/2015
14. Michoacán de Ocampo	Ley de fomento y fortalecimiento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Michoacán de Ocampo	29/09/2015
15. Jalisco	Ley para el fomento y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco	16/08/2016
16. Colima	Ley de fomento a las organizaciones de la sociedad civil del estado de Colima	24/12/2016
1. Sonora	Ley de asistencia social	16/06/1986
2. Oaxaca	Ley de instituciones de asistencia, promoción humana y desarrollo social privadas del estado de Oaxaca	04/11/1995
3. Campeche	Ley de asistencia social para el estado de Campeche	04/04/2000
4. Estado de México	Ley de instituciones de asistencia privada del estado de México	12/06/2001
5. Sinaloa	Ley de instituciones de asistencia privada	27/09/2001
6. Tlaxcala	Ley de asistencia social para el estado de Tlaxcala	24/03/2004
7. Querétaro	Ley de instituciones de asistencia privada del estado de Querétaro	24/07/2009
8. Chihuahua	Ley de asistencia social pública y privada para el estado de Chihuahua	28/10/2009

⁴ Para evitar incluir en la bibliografía 32 leyes estatales, éstas se pueden verificar escribiendo en un buscador de internet su “denominación” más “PDF” y en los resultados se desplegará el link para ingresar. Todas las leyes se verificaron entre el primero y el seis de agosto de 2017.

9. Yucatán	Ley de instituciones de asistencia privada para el estado de Yucatán	20/09/2010
10. Nuevo León	Ley de instituciones asistenciales que tienen bajo su guarda, custodia o ambas a niñas, niños o adolescentes en el estado de Nuevo León.	05/07/2011
	Ley de instituciones asistenciales públicas y privadas para las personas adultas mayores en el estado de Nuevo León	30/03/2015
11. Coahuila de Zaragoza	Ley de asistencia social y protección de derechos del estado de Coahuila de Zaragoza	27/07/2012
12. Hidalgo	Ley de asistencia social para el estado de Hidalgo	30/07/2012
13. Tabasco	Ley del sistema estatal de asistencia social	13/08/2013
1. Durango	Sin Ley	N/A
2. Nayarit	Sin Ley	N/A
3. San Luis Potosí	Sin Ley	N/A

Entidades con una ley que regula a las OSC.
 Entidades con una ley de asistencia social o privada
 Entidades sin ninguna tipo de regulación sobre OSC.

Elaboración propia con información de los congresos de los 31 estados, la Asamblea de la Ciudad de México y la Cámara de diputados.

La tabla 3 muestra que el número de entidades con una ley para regular las OSC se incrementó de 9 a 16. Sin embargo, es necesario hacer tres anotaciones sobre este grupo: 1) en 2014 o posteriormente se sumaron a este grupo los estados de Guerrero, Chiapas, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Colima; b) el reporte de 2014 no incluyó a Baja California, pero en la revisión de las leyes por fecha, este estado publicó su ley en 2001, incluso antes de la ley federal; c) en sentido contrario, el reporte del diputado incluyó al estado de Tlaxcala, pero posiblemente se le ubicó mal pues la ley que tiene publicada de 2004 lo ubica dentro del tercer grupo de “Asistencia”.

Otro aspecto que no menciona el diputado Velasco Orozco en su *punto de acuerdo* es cuáles son las principales diferencias entre una regulación sobre OSC y otra para IAP. Con la revisión hecha se puede mencionar lo siguiente sobre las leyes de las Osc:

Cuando se habla de “sociedad civil y fomento” las leyes se refieren a promover la participación ciudadana, propiciar estudios de investigación, establecer autoridades en la materia y definir los criterios para la coordinación entre sociedad civil y gobierno. También se incluyen capacitación y asesoría en la administración y creación de organizaciones de la sociedad civil, simplificación de trámites administrativos, reducción en el cobro por servicios públicos, establecimiento de acciones de defensoría y representación, apoyos y estímulos fiscales. Normalmente son tareas que

involucran a varias dependencias gubernamentales reunidas en consejos o comités y el listado de áreas en las que participan es muy amplio.

El segundo grupo sobre “Entidades con una ley de asistencia social o privada” se redujo de quince a trece. Guerrero, Puebla, Michoacán, Jalisco y Colima salieron de este grupo pues sustituyeron sus leyes de asistencia por leyes de fomento. En cambio, Yucatán, Coahuila y Tabasco, estados que no tenían legislación sobre la sociedad civil organizada, emitieron leyes que los ubican en el grupo de “asistencia”.

Nuevamente, complementando el *Punto de acuerdo*, cuando se habla de IAP o Social se piensa en:

fundaciones o patronatos que ofrecen actos de caridad o beneficencia, cuyas acciones se enfocan principalmente a la promoción, prevención, protección y rehabilitación de sectores específicos de la población como lo muestra el estado de Nuevo León, el cual cuenta con dos de estas leyes: una para niñas, niños y adolescentes; y la segunda para las personas adultas mayores. Por lo cual se encuentran significativamente más limitadas tanto en los bienes y servicios que pueden ofrecer, como en los apoyos que pueden recibir. Algunos de los estados de este grupo han hecho reformas entre 2015 y 2017 para ampliar las actividades en las que participa la sociedad civil o iniciativa privada, pero siguen siendo limitadas en comparación con la legislación del primer grupo.

Por el tipo de tareas a las que se enfocan las IAP, las leyes mencionan que la relación entre actores sociales y gobierno se da principalmente a través del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En el tercer grupo, el de estados sin regulación, para agosto de 2017 sólo quedan tres: Durango, Nayarit y San Luis Potosí. Cabe notar que este proceso legal no es necesariamente evolutivo; es decir, no se tiene que pasar primero por una ley de IAP y después a las de OSC, pues como en el caso de Chiapas, se puede transitar de no tener a una ley de OSC.

La revisión de las leyes también mostró que de manera similar a la legislación federal, en las entidades federativas las OSC se encontraban involucradas en los procesos para aprobar las leyes estatales; y se caracterizó a las organizaciones que se consideran como sociedad civil a través del tipo de acciones que llevan a cabo.

Como se puede observar, las OSC pasaron de una postura asistencialista-caritativa a una postura interesada en los asuntos políticos y de la administración pública conformando una

lista de exigencias que incluían transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción y mayores niveles de democratización. De hecho, la democracia electoral se convirtió en un tema central debido a las dudas que generó el proceso de elección presidencial de 1988.

Finalmente, si bien la mayor parte de las OSC consideran a la Ley como un reconocimiento a su trabajo, la posibilidad de acceder a recursos asignados al fomento de sus actividades y obtener una personalidad jurídica, lo cual implica un registro como persona moral con fines no lucrativos para poder contratar desde una línea telefónica, pasando por inmuebles y hasta recursos humanos; también existen grupos civiles que no desean reunirse con el gobierno, ésta es una postura que se puede ver, por ejemplo, en las agrupaciones que trabajan temas culturales con líderes de “la vieja escuela” que opinan que la intromisión del gobierno o el mercado es una “prostitución del arte”.

6. La cultura como un tema de las organizaciones de la sociedad civil

Como se mencionó al inicio, tres características de las OSC son: 1) el trabajo enfocado en temas específicos, 2) el resaltar lo local y 3) dar voz a quienes habían sido desatendidos o mal atendidos por los gobiernos. En lo que respecta al ámbito cultural, las OSC que laboran dentro de esta temática se han especializado en expresiones específicas como la enseñanza de danza, la impartición de talleres de artes plásticas o la muestra de artes escénicas en lugares apartados; se han enfocado a atender demandas o carencias locales; y en muchos casos se encuentran laborando con grupos de persona e situaciones de marginalidad; es decir, son un claro ejemplo de lo que cotidianamente laboran las OSC. Por otra parte el gobierno federal, a partir del sexenio 1988-1994, en el tema cultural de manera similar ha buscado dar atención a la expresiones culturales locales y los depositarios de ellos a través del concepto de “multiculturalidad”.

Retomando el contexto económico y el proceso de descentralización administrativa de los años 80, una de sus consecuencias fue dejar de observar el ámbito cultural como un asunto restrictivo del gobierno federal, por lo cual los gobiernos estatales de manera gradual han ganado y ejercido cada vez más atribuciones, lo cual es importante si se tiene el objetivo de tener una legislación y administración que responda a la diversidad cultural de México, la cual no puede ser llevada legal, ni administrativamente de la misma manera a lo largo del país.

Décadas de políticas homogeneizadoras han demostrado que, en México, difícilmente operan los esquemas únicos, puesto que la riqueza de nuestra cultura radica precisamente en su diversidad, en su pluralidad, y, aunque parezca contradictorio, es el estímulo a esas características propias, locales o regionales, la vía más importante

para fortalecer el carácter nacional de una cultura. Es necesario un diálogo más franco y horizontal con los estados (Jiménez, 2006:41).

En lo que respecta a las OSC, y los creadores de arte forman parte de ella⁵, si bien aún es posible encontrar a algunos que consideran que el involucramiento del gobierno o la iniciativa privada en el financiamiento de sus proyectos compromete la libertad creativa, implica una autocensura o le pone límites a su expresión, la mayor parte de ellos reconoce la necesidad de financiamiento y las ventajas de tener, por ejemplo, becas a través del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

La acciones diarias de las OSC se suma al trabajo de los distintos niveles de gobierno con la intención de profesionalizar el sector cultural a través de la formación de artistas, artesanos, gestores, administradores y demás creadores de artes que empiezan a entender a la cultura como un área económica capaz de crear empleos y desarrollo; es decir, un sector de inversión, y no de gasto. De esta manera las OSC se ha manifestado con iniciativas como casas de cultura, galerías, escuelas de artes, talleres, museos particulares y compañías de danza o teatro, entre otros proyectos.

Las acciones, tanto del gobierno como de la sociedad civil, han implicado un mayor involucramiento con las características particulares de los contextos, las localidades y las maneras de entender el mundo de los espacios en los que cada proyecto se desenvuelve. Dentro de estas características se incluye las leyes sobre sociedad civil organizada y cultura que les corresponde; así como las instancias gubernamentales con las cuales establecerán un diálogo.

Así, de manera similar a las leyes sobre sociedad civil, la capacidad de autorregularse de los estados ha dado lugar a que en Baja California Sur, el Estado de México y Tlaxcala no exista una ley sobre cultura⁶. De los que sí cuentan con una ley 3 la tienen antes del año 2000; 20 reformaron o publicaron sus leyes entre el 2000 y el 2010; y 6 reformaron o publicaron sus leyes después del 2000. También cabe resaltar que de manera distinta a la regulación de las OSC, dónde la mayor parte de las entidades estatales modificaron o regularon el sector a partir de la publicación de la ley federal, en el ámbito cultural casi la totalidad de los estados poseían

⁵ Las actividades culturales están señaladas en el punto XIII, del artículo 5, de la ley federal sobre las Osc.

⁶ Datos hasta el 5 de agosto de 2017. Se considera que no tienen, pues durante la búsqueda no se localizó una ley en las bases de los congresos estatales o las existentes se enfocaban a partes de la población o el territorio específicas, por ejemplo la atención a los indígenas; no a toda la entidad.

un marco jurídico anterior a la *Ley general de cultura y derechos culturales*, la cual se publicó en junio de 2017.

TABLA 4. ENTIDADES FEDERATIVAS Y AÑO DE PUBLICACIÓN DE SUS LEYES EN EL ÁMBITO CULTURAL					
Entidad federativa	Fecha de publicación	Entidad federativa	Fecha de publicación	Entidad federativa	Fecha de publicación
Baja California Sur	No tiene	Jalisco	21/12/2000	Nayarit	27/07/2011
Estado de México	No tiene	Chihuahua	28/02/2001	Tamaulipas	30/08/2011
Tlaxcala	No tiene	Zacatecas	11/07/2003	Sonora	01/12/2011
Guerrero	06/05/1988	Ciudad de México	14/10/2003	Morelos	18/01/2012
Guanajuato	08/12/1992	Hidalgo	06/09/2004	Tabasco	07/12/2012
Baja California	18/08/1995	Coahuila	24/04/2005	Campeche	13/09/2013
		Yucatán	08/08/2005	Nivel nacional	19/06/2017
		Querétaro	30/12/2005		
		Chiapas	02/05/2006		
		Nuevo León	23/03/2007		
		Michoacán	26/09/2007		
		Quintana Roo	13/12/2007		
		San Luis Potosí	10/05/2008		
		Sinaloa	06/08/2008		
		Colima	11/10/2008		
		Puebla	12/01/2009		
		Durango	07/06/2009		
		Veracruz	26/02/2010		
		Oaxaca	03/04/2010		
		Aguascalientes	25/10/2010		

Elaboración propia con información de los congresos de los 31 estados, la Asamblea de la Ciudad de México y la Cámara de diputados.

Las legislaciones sobre el sector cultural muestran el incremento de las facultades administrativas de las entidades federativas en distintos temas debido a la desconcentración de funciones, así como la heterogeneidad en que un mismo asunto puede ser entendido y abordado desde la administración pública; de esta manera en las legislaciones se pueden observar conceptos amplios como el de *cultura*, pasando por los que definen *cultura* y *artes* como campos distintos, hasta los que se enfocan en aspectos más específicos como los de *patrimonio* o *difusión* (Tabla 5). Esta delimitación del área cultural en lo legal se asocia al tipo

de decisiones y acciones que se llevarán a cabo, por ejemplo, más enfocadas a la difusión, la preservación o la enseñanza.

TABLA 5. LOS ESTADOS Y SUS LEYES SOBRE EL SECTOR CULTURAL⁷	
ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN DE LA LEY
Aguascalientes	Ley de Cultura del estado de Aguascalientes
Puebla	Ley de cultura del estado de Puebla
Sinaloa	Ley de cultura del estado de Sinaloa
Durango	Ley de cultura para el estado de Durango
San Luis Potosí	Ley de cultura para el estado y municipios de San Luis Potosí
Quintana Roo	Ley de cultura y las artes del estado de Quintana Roo
Chiapas	Ley de las culturas y las artes del estado de Chiapas
Querétaro	Ley para la cultura y las artes del estado de Querétaro
Campeche	Ley de desarrollo cultural del estado de Campeche
Coahuila	Ley de desarrollo cultural para el estado de Coahuila
Michoacán	Ley de desarrollo cultural para el estado de Michoacán de Ocampo
Nayarit	Ley de desarrollo cultural para el estado de Nayarit
Oaxaca	Ley de desarrollo cultural para el estado de Oaxaca
Zacatecas	Ley de desarrollo cultural para el estado y municipios de Zacatecas
Veracruz	Ley para el desarrollo cultural del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Jalisco	Ley de fomento a la cultura del estado de Jalisco
Tamaulipas	Ley de fomento a la cultura para el estado de Tamaulipas
Ciudad de México	Ley de fomento cultural del Distrito Federal
Guerrero	Ley número 239 de fomento a la cultura del estado de Guerrero
Sonora	Ley de fomento de la cultura y protección del patrimonio cultural del estado
Morelos	Ley de fomento y desarrollo de los derechos y de la cultura de las comunidades y los pueblos indígenas del estado de Morelos
Guanajuato	Ley de fomento y difusión de la cultura para el estado de Guanajuato y sus municipios
Chihuahua	Ley de patrimonio cultural del estado de Chihuahua
Nuevo León	Ley del patrimonio cultural del estado de Nuevo León
Baja California	Ley de preservación del patrimonio cultural del estado de Baja California
Yucatán	Ley de preservación y promoción de la cultura de Yucatán
Colima	Ley de protección del Patrimonio Cultural para el estado de Colima.
Tabasco	Ley de protección y fomento del patrimonio cultural para el estado de Tabasco
Hidalgo	Ley sobre protección y conservación del Centro Histórico y del patrimonio cultural de la ciudad de Pachuca de Soto
Nivel nacional	No hay
Baja California Sur	No se encontró
Estado de México	No se encontró
Tlaxcala	No se encontró

⁷ Para evitar incluir en la bibliografía 32 leyes estatales, éstas se pueden verificar escribiendo en un buscador de internet su “denominación” más “PDF” y en los resultados se desplegará el link para ingresar. Todas las leyes se verificaron entre el primero y el seis de agosto de 2017.

En lo que se refiere a la delimitación conceptual asentada en sus leyes, cinco estados piensan de manera amplia al concepto *cultura*. Tres consideran que por una parte se encuentra el *sector cultural* y por otra el de *las artes*. Catorce establecen que al *sector cultural* se le debe *desarrollar*⁸ o *fomentar* en términos más cercanos al gasto en un lujo. Siete estados se refieren a la *protección o preservación* del patrimonio; es decir, poner especial atención en mantener los bienes inmuebles del estado, y en el caso de Hidalgo se subrayan los del Centro de la Capital. Y hay tres estados que carecen de una ley sobre cultura. Es decir, hay una gran diversidad de enfoques y, en consecuencia, sobre la manera de administrar el este sector.

De las entidades estatales que no cuentan con una ley, a partir de una primera revisión, se puede mencionar que tanto el estado de México como Tlaxcala poseen una legislación particular para proteger los derechos de los pueblos indígenas en sus territorios (característica que comparten con Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Guanajuato y otros), pero no con una ley de cultura en términos más amplios que abarque patrimonio, educación, creación o difusión.

Por otra parte se observó que el concepto de cultura es tan amplio o tan ambiguo que se encontraron leyes de cultura del deporte, cultura física, cultura de la legalidad, cultura para el cuidado del agua y cultura cívica. Así, por ejemplo, debido a la ambigüedad del término el estado de México tiene una ley por cada municipio para crear institutos de cultura física y deporte.

Dependiente de las leyes, aunque no obligatorio, se desprende otro aspecto que refuerza la capacidad de decisión de los estados: la jerarquía que ocupa el sector cultural en el diseño administrativo. Se menciona “no obligatorio” ya que por ejemplo el gobierno nacional desde el 15 de diciembre de 2015 (Diputados, 2015) contaba con una Secretaría de Cultura, la cual sustituyó al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), aunque su ley se publicó hasta junio de 2017. En una posición similar se encuentran las entidades de México, Tlaxcala y Baja California sur, las cuales poseen instancias administrativas, pero no una ley sobre el sector. De las restantes entidades federativas tres tienen un Consejo, catorce un Instituto y quince una Secretaría como entidad responsable del sector cultura (Tabla 6).

⁸ El enfoque que tiene “desarrollo cultural” en estas leyes es el de dar un impulso/apoyo a la cultura; es decir, gastar en cultura. Sin embargo, a nivel internacional, las nuevas versiones hablan de cultura y desarrollo en el sentido de la cultura como un elemento que favorece el desarrollo personal, social y económico; es decir, invertir en cultura.

TABLA 6. LOS ESTADOS Y SU DEPENDENCIA RESPONSABLE DEL SECTOR CULTURAL	
Entidad federativa	Entidad responsable
Nayarit	Consejo estatal para la cultura y las artes del estado de Nayarit
Chiapas	Consejo estatal para las culturas y las artes
Nuevo León	Consejo para la Cultura y las Artes del estado de Nuevo León
Chihuahua	Instituto Chihuahuense de la cultura
Aguascalientes	Instituto Cultural de Aguascalientes
Baja California	Instituto de Cultura de Baja California
Durango	Instituto de cultura del estado de Durango
Quintana Roo	Instituto de la Cultura y las Artes de Quintana Roo
Tabasco	Instituto Estatal de Cultura de Tabasco o su equivalente;
Guanajuato	Instituto estatal de la Cultura de Guanajuato
Guerrero	Instituto Guerrerense de la Cultura
Sinaloa	Instituto Sinaloense de Cultura
Sonora	Instituto Sonorense de Cultura
Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de cultura
Tamaulipas	Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes
Tlaxcala	Instituto Tlaxcalteca de cultura
Zacatecas	Instituto Zacatecano de Cultura "Ramón López Velarde"
Nivel nacional	Secretaría de Cultura
Coahuila de Zaragoza	Secretaría de Cultura
Colima	Secretaría de Cultura
Querétaro	Secretaría de Cultura
San Luis Potosí	Secretaría de Cultura
Ciudad de México	Secretaría de Cultura del Distrito Federal
Campeche	Secretaría de Cultura del estado de Campeche
Jalisco	Secretaría de cultura del estado de Jalisco
Estado de México	Secretaría de Cultura del Estado de México
Michoacán de Ocampo	Secretaría de cultura del estado de Michoacán
Morelos	Secretaría de cultura del estado de Morelos
Puebla	Secretaría de cultura y turismo
Yucatán	Secretaría de la Cultura y las artes de Yucatán
Oaxaca	Secretaría de las culturas y artes de Oaxaca
Hidalgo	Secretaría de Turismo y Cultura
Veracruz	Secretaría de Turismo y Cultura

Como se observa en la Tabla 6, cada estado cuenta con una dependencia responsable del sector cultural, aunque hay casos como el de Sinaloa y Sonora en los cuales además de su instituto o secretaría, cuentan con un consejo u órgano colegiado que tiene funciones de

asesoría, vigilancia y fiscalización de este sector; en la tabla se muestra sólo la de mayor jerarquía administrativa. Además, dependiendo de cómo entiende cada estado el concepto de cultura en su ley, sus dependencias pueden estar etiquetadas con los términos de cultura, culturas o cultura y artes.

Lo anterior implica que cada estado entiende y, en consecuencia, atiende de manera distinta el sector cultural. Las secretarías tienen mayores capacidades para el sector, por ejemplo, promoviendo leyes particulares sobre temas como cine, artesanías o música regional, que los institutos y los consejos.

A pesar de las discusiones que se pueden establecer por las delimitaciones conceptuales o las jerarquías administrativas, la existencia de leyes, dependencias gubernamentales e incorporación de las OSC, muestran los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno para garantizar, alentar y promover el acceso a los bienes y servicios artísticos y culturales, ya que estos se encuentran directamente relacionados al nivel de sensibilidad desarrollado por sus públicos. Sensibilidad que posibilita la evaluación de lo que está bien respecto de lo que está mal; de reflexionar y sostener críticas; de manifestarse contra la violencia, los crímenes, la xenofobia y todo tipo de discriminación. Una persona cuyas actividades se enmarcan en el sistema de mercado, la acumulación, el consumismo y la publicidad se encuentra más cercana del egoísmo, resignación y conformismo que del pensamiento solidario. La opción más viable no es ir a contracorriente del sistema de mercado, sino enriquecer la vida a nivel personal a través de las artes. Tampoco se trata de ver en el espectáculo sólo aspectos negativos, pues como sostiene Lipovetsky (2012), aunque insuficientes y no como una regla, también hay aspectos positivos, por ejemplo, el fomento de la asistencia social en situaciones de desastre, las muestras de generosidad a nivel global, la posibilidad de comparar sociedades, la pluralidad de opiniones. Lo que se subraya es que el espectáculo es insuficiente para el desarrollo de una sensibilidad con las características antes mencionadas y sólo el gobierno puede garantizar la existencia de contrapesos.

El acceso a bienes y servicios culturales ofrecido de manera colaborativa entre gobierno y OSC se puede traducir en el fomento de la igualdad y conciliación entre grupos sociales en tanto garantiza un acceso local, diferenciado y no homogeneizador. En el caso de la cultura, los gobiernos estatales pueden establecer los ejes de trabajo, pero el papel de la OSC ha sido retomar temáticas a veces olvidadas y garantizar su orientación local.

No se busca aquí la defensa de la cultura y las artes en beneficio de una pequeña élite organizada, la cual ya tiene acceso a ellas; sino abogar por su socialización como parte de un proyecto de país libre y democrático con un gobierno abierto al diálogo. Una administración pública donde artistas, sociedad civil e iniciativa privada tengan la capacidad de formular preguntas y generar propuestas; es decir, una administración cultural pensada en lo que la sociedad se encuentra demandando y no sólo en lo que se quiere ofrecer desde arriba.

Conclusiones

Como se ha observado, en México algunos sectores de la sociedad rechazan ser vistos como un expediente, un código o un cliente del gobierno; su inconformidad la expresan en marchas, proclamas y levantamientos, pero también a través de OSC con mayor estabilidad temporal, recursos y administraciones formales. Paulatinamente han dejado el ámbito privado para influir en la orientación de las acciones o directamente en lo público con acciones que han llevado a gobiernos cada vez menos verticales.

Frente a la discrecionalidad de las administraciones, los “errores” en las decisiones de los políticos, la lentitud en las respuestas y la corrupción de los gobiernos, la sociedad civil organizada, primero entendida legalmente como *Organizaciones de Asistencia Privada* con acciones de caridad o beneficencia enfocadas a sectores específicos de la población, y posteriormente definidas como Organizaciones de la Sociedad Civil han incursionado en temas ambientales, educativos, alimentarios y culturales, entre muchos otros. El papel voluntario de los actores no estatales gradualmente ha cambiado por el de una mayor responsabilidad en el desarrollo de las comunidades e involucramiento en los asuntos públicos. Esta incursión de las OSC en distintas áreas ha sido una respuesta, no la única, a los déficits de atención de los asuntos públicos.

Los temas en que se han involucrado las OSC no sólo se ha diversificado cualitativamente; ha aumentado cuantitativamente y se ha visibilizado de la mano del desarrollo de los medios de comunicación que han favorecido la información y agrupación de personas alrededor de temas específicos dejando atrás las limitaciones geográficas. Un ejemplo claro de ello es el incremento de cooperativas, asociaciones, espacios alternativos y movimientos culturales, los cuales con su trabajo diario están fragmentando la idea de que el gobierno es el único responsable del ámbito cultural.

No se puede pasar por alto que si bien las distintas regulaciones a nivel nacional y en las entidades federativas sobre OSC, por una parte fue un reconocimiento a sus actividades; por otra también significó una discriminación de los interlocutores, es decir, no todos pueden participar en diálogos con las autoridades; sólo aquello que se encuentren dispuestos a modificar sus estructuras y comportamientos de acuerdo a lo solicitado por el gobierno; es decir, la interacción es con una fracción del total existente en el país.

En sentido contrario, así como existen OSC que no desean o no pueden vincularse con el gobierno, existen gobiernos que muestran reservas para interactuar con actores ajenos a la política: Durango, Nayarit y San Luis Potosí. Aunque la ausencia de regulación no implica un completo aislamiento, puede haber interacción, pero esta podría no ser tan intensa como en otros estados; para saberlo en detalle se requiere revisar cada caso.

La interacción entre gobierno y sociedad para tratar asuntos públicos no es una respuesta tan sencilla como a primera vista podría parecer, pues existe el conflicto político frente a preguntas como ¿los gobiernos quieren compartir el poder? ¿Se quieren ciudadanos más críticos e inconformes que se manifiesten por cambios sociales, políticos y económicos?

De la mano de OSC más activas, un aspecto que se ha subrayado reiteradamente en este texto es que tanto a nivel federal como estatal, la formalización de la relación entre sociedad civil y gobierno no fue una concesión otorgada por el gobierno, sino una respuesta a la demanda de OSC que ya se encontraban laborando en distintas temáticas.

Finalmente, también es cierto que las OSC del sector cultural en algunos casos no son tan independientes como suponemos y se encuentran relacionadas con intereses políticos o privados; o que al final las OSC son élites organizadas que dejan fuera temáticas y sectores de la sociedad que no han logrado representación u organización. De ahí que el papel del gobierno al establecer normatividades y, frecuentemente, facilitar recursos económicos sea el de facilitar la coordinación, controlar los conflictos, evitar el oportunismo, garantizar la equidad de los ciudadanos y (en el caso de la cultura) su diversidad.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México. p23
- Banco de México. *Inflación*. Datos disponibles en: <http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/index.html> Último acceso: 6 de agosto de 2017.
- Banco de México/a. *Historia de la moneda y del billete de México*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/material-educativo/basico/%7BA29C46B4-65AB-995E-7961-146624BC06E0%7D.pdf> Último acceso: 6 de agosto de 2017.
- Castañeda Morales, Luz Flaviana (2013). “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertenencia de su estudio desde su administración”. En: *XVIII Congreso Internacional de Contaduría Administración e informática*. Octubre 2-4. Ciudad de México; México.
- Cohen, J. L. y Arato (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Díaz Anaya, Adriana Flora (2010). “La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¿fomenta o desalienta?” En: *Revista del Centro de Investigación*. Universidad La Salle. Julio-diciembre. México. p107
- Diputados (2001). *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*. En: *Diario Oficial de la Federación*. Miércoles 30 de mayo. México.
- Diputados (2002). “Dictamen de la comisión de participación ciudadana, con proyecto de ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil”. En: *Gaceta parlamentaria*. 10 de diciembre. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021210-I.html> Último acceso: 6 de agosto de 2017.

Diputados (2004). *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*. Diario Oficial de la Federación. 9 de febrero. México.

Diputados (2011). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. En: *Diario Oficial de la Federación*. 28 de enero. México.

Diputados (2012). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. En: *Diario Oficial de la Federación*. 25 de abril. México.

Diputados (2014). *Punto de acuerdo por el que se exhorta a los gobiernos y congresos locales de diversas entidades federativas a formular y expedir leyes locales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*. México. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W7dCPXn7I3IJ:sil.gobnacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/03/asun_3219143_20150324_1427215994.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-ab Último acceso: 03 de agosto de 2017.

Diputados (2015). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura”. En: *Diario Oficial de la Federación*. 17 de diciembre. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015 Último acceso: 03 de agosto de 2017.

Elster, J. (Ed.) (2003). *El Cemento de la Sociedad*. Gedisa. Barcelona.

González, Abraham (2014). “Seis gráficas para entender causas y efectos del ‘error de diciembre’”. En: *El financiero*; secc. economía. 18 de diciembre. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/graficas-para-entender-causas-y-efectos-del-error-de-diciembre.html> Último acceso: 6 de agosto de 2017.

- Jiménez Lucina (2006). *Políticas culturales en transición*. Conaculta, México.
- Leal Martínez, Alejandra (2014). “De pueblo a sociedad civil: el discurso político después del sismo de 1985”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Julio-septiembre. UNAM. México.
- Lipovetsky, Gilles y Mario Vargas Llosa (2012). “¿Alta cultura o cultura de masas? Conversación entre Mario Vargas Llosa y Gilles Lipovetsky”. *Revista Letras Libres*, julio.
- Mayntz, Renate (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En: INAP (España). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP. España.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y Democracia*. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. México.
- Monsiváis, Carlos (1986). “El día del derrumbe y las semanas de la comunidad. (De noticieros y de crónicas)”. En: *Cuadernos políticos*, núm.45. Enero-marzo. Era. México.
- Moreno, Roberto (2012). “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”. En: Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno. *Gobernabilidad y gobernanza. En los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. UNAM-IIS-IAPEM. México.
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa. México.
- Peters, Guy B. y Jün Pierre (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En: INAP (España). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP. España.
- Presidencia de la República (1994). *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Puga, Cristina. “Cambios en la acción política y social del empresariado mexicano”. En: Cossío Díaz, José Ramón y Enrique Florescano (Coord.) (2012). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. FCE-Conaculta. México.

Sánchez González, José Juan (2009). “La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda de buen gobierno”. En: *Espacios Públicos*, vol. 12. 24 de abril. UAEM. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/676/67611167002.pdf Último acceso: 6 de agosto de 2017.

Somuano, María Fernanda (2010). “Las organizaciones civiles: formación y cambio”. En: Loaeza, Soledad y Jean Francois Prud’homme (coord.). *Los grandes problemas de México. Vol. XIV. Instituciones y procesos políticos*. El colegio de México. México

Tilly, Charles (2000). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge University Press. Cambridge.

Turrent, Eduardo. *Historia Sintética de la Banca en México*. Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico/%7BFFF17467-8ED6-2AB2-1B3B-ACCE5C2AF0E6%7D.pdf>. Último acceso: 6 de agosto de 2017.



**Universidad
de Guanajuato**

Serie Estudios Políticos

Informes: (01473) 732 0006

Extensión 4072

www.ddpg.ugto.mx