

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS. EL CASO DE LA
POLÍTICA DE PRESERVACIÓN DE PATRIMONIO CULTURAL.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

MARIANA VALERIA CÓRDOVA SOSA

DIRECTOR DE LA TESINA:

DR. GUILLERMO MIGUEL CEJUDO RAMÍREZ

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE 2016

Resumen

Los cambios y la renovación de las ciudades son positivos, sobre todo si promueven el bienestar de la sociedad, pero tienen el riesgo de perder conexión con las raíces culturales de un país o región determinada, por lo que es necesario promover y fomentar que la transformación del entorno vaya acompañada de contrapesos que permitan preservar la memoria cultural y mantener el vínculo con el pasado que sentó las bases del presente de cada sociedad, no sólo por su valor histórico, sino también por los efectos positivos que la cultura tiene sobre el desarrollo.

La Política de Preservación del Patrimonio Cultural (PPPC) responde a la necesidad de proteger los bienes culturales para transmitirlos a generaciones futuras. En esta política confluyen numerosos actores, con diversos intereses, desde cuyas perspectivas los valores que deben ser protegidos varían, se requieren distintas líneas de acción e implica una visión de largo plazo.

El diseño de políticas como esta requiere una visión integral, ya que no sólo debe determinar las particularidades del problema que le da origen, sino también la forma en que éste afecta –y es afectado por– áreas con las que en apariencia no está relacionado. En un escenario así la integración de políticas, es decir, la articulación de intervenciones para dar solución a todos los problemas que a través de ellas se interconectan sin que esto implique que hay alguno más importante que otro, puede ser considerada como una forma de elaborar soluciones más adecuadas a la compleja realidad actual, en la que prácticamente todos los problemas públicos están interconectados de alguna forma. Por consiguiente resulta necesario detenernos en su estudio y preguntarnos cuáles son sus implicaciones, los retos que enfrenta, cómo se refleja en las políticas públicas y de qué forma –si es posible– lograrla.

La idea central de este trabajo es que la integración “total” de políticas es deseable ya que potencia los beneficios de las diferentes intervenciones no sólo sobre las soluciones de los problemas públicos de cada una de ellas sino sobre el conjunto de ellos; no obstante, lograrla no es un reto menor y enfrenta numerosas dificultades de distinta naturaleza. Por tanto, en algunos aspectos de las políticas será posible observar un mayor grado de integración que en otros o bien, algunas se encontrarán más integradas que otras.

Aunque es posible analizar la integración de políticas en todas las etapas del proceso de políticas, el énfasis de este documento se encuentra sobre el diseño de las intervenciones y

toma como punto de convergencia el de la PPC con el objeto de determinar si existe integración entre ésta y el resto de las políticas con las cuales se encuentra relacionada y determinar los aspectos que dan muestra de esta integración.

Tabla de contenido

Introducción	1
La Protección del Patrimonio Cultural como problema público	3
Definición del problema público atendido por la PPPC	4
La Protección del Patrimonio Cultural como problema complejo	7
La Integración de políticas.....	14
Revisión de literatura	14
Mapa conceptual	19
La integración de políticas en la Política de Preservación del Patrimonio Cultural	25
Evolución de la PPPC	25
La integración ideal de la PPPC.....	31
La situación actual de la PPPC.....	36
Comentarios finales y conclusiones.....	48
Anexo 1 Planes y programas relacionados con la PPPC	51
Anexo 2 Planes y programas que incluyen aspectos relacionados con la PPPC.	52
Bibliografía	61

Índice de Tablas

Figura 1. Árbol del problema de la política pública de preservación del patrimonio cultural.....	6
Figura 2. Síntesis del mapa conceptual.....	24
Figura 3. Elementos para identificar el grado de integración de las políticas públicas.....	35
Figura 4. Integración de la PPPC desde la dimensión de objetivos de la política.....	40
Figura 5. Grado de integración de la PPPC.....	45

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XIX, José María Velasco realizó numerosas obras que inmortalizaron imágenes del valle de México muy distintas a las que actualmente podemos apreciar desde cualquier rascacielos de nuestra ciudad. Hoy en día nos parece inimaginable que lo que conocemos como una de las grandes metrópolis del mundo fuera un lago en tiempos ancestrales. Esta metamorfosis del entorno de una ciudad responde a diversos factores, como el crecimiento poblacional, el impacto de los fenómenos naturales, el comportamiento de las actividades económicas, la influencia de las modas o tendencias en otros países o la necesidad de ajustarse a un mundo en el que la globalización obliga a realizar esfuerzos para evitar el rezago en prácticamente cualquier área y sentido.

No se trata de un caso aislado, actualmente todas las sociedades son más complejas y, por tanto, los problemas que día a día enfrentan también lo son. Cada vez es más necesario adoptar una visión integral al buscar su solución ya que ésta requiere no sólo determinar las particularidades de los problemas sino también la forma en que éstos afectan áreas con las que en apariencia no están relacionados. En un escenario de esta naturaleza, para lograr el éxito de cualquier política pública es necesario ir más allá de la coordinación de esfuerzos de distintos actores (trabajo conjunto para lograr un fin común) y de la coherencia de las intervenciones gubernamentales (congruencia para evitar que los efectos de unas disminuyan la capacidad de otras para solucionar problemas públicos); la integración de políticas (articulación de intervenciones para dar solución conjunta a diversos problemas relacionados) es fundamental para dar solución a problemas complejos.

En esta tesina, se presenta un estudio de la integración de políticas que busca identificar sus implicaciones, los retos que enfrenta, cómo se refleja en las políticas públicas y de qué forma –si es posible– lograrla. Se toma como caso de estudio para el análisis la Política de Preservación del Patrimonio Cultural (PPPC) con la finalidad de observar la forma en que este concepto puede ser observado en la realidad.

Esta política representa un caso idóneo para este tipo de análisis por tres razones. En primer lugar, la amplitud del concepto de patrimonio, en particular de la diversidad de expresiones de éste, impone algunas dificultades técnicas que, para ser resueltas, requieren la intervención de múltiples actores con cierto grado de especialización para atender las características específicas de cada forma o categoría de bienes. Un ejemplo de ello es el caso

del patrimonio subacuático, para el que serán necesarias acciones distintas a las de cualquier otro. En segundo lugar, esta multiplicidad de actores se traduce en la confluencia de diversas perspectivas sobre los valores que deben ser atendidos y la prioridad de cada uno de ellos, lo que representa importantes retos a la viabilidad ética de las acciones de la política. Además, es altamente probable que los intereses y agendas de cada actor también sean distintos e incluso contradictorios, lo que limitará la factibilidad política de la PPPC. En tercer lugar, nos encontramos ante una política que, en la búsqueda de resolver las causas del problema público, necesita desplegar diferentes líneas de acción que se encuentran estrechamente relacionadas con intervenciones enfocadas en dar solución a problemas de distinta naturaleza.

La idea que guiará el análisis es que la integración “total” de políticas es deseable ya que busca que las diferentes intervenciones no sólo den solución a los problemas públicos que atienden de forma individual, sino que éstas contribuyan a resolver el conjunto de ellos. Por tanto, entre mayor sea el grado de integración, mayores probabilidades de éxito tendrán las políticas involucradas. No obstante, lograrla no es una tarea sencilla, por el contrario, enfrenta numerosas dificultades debido a las cuales en algunos aspectos de las políticas será posible observar un mayor grado de integración que en otros o incluso algunas se encontrarán más integradas que otras.

Es posible analizar la integración de políticas en todas las etapas del proceso de políticas; no obstante, el énfasis de este documento se encuentra sobre el diseño de las intervenciones y tomando como punto de convergencia el de la PPPC, con la finalidad de observar que existe cierto grado de integración entre ésta y el resto de las políticas con las cuales se encuentra relacionada y las características que dan muestra de ello.

Para desarrollar este argumento, el análisis será dividido en cuatro partes. En la primera el punto focal es la importancia del patrimonio cultural y su preservación como un problema público complejo que requiere ser atendido. En la segunda, se realiza un recorrido por las aportaciones de diversos autores sobre la integración de políticas y se profundiza sobre este concepto para proporcionar, desde la perspectiva teórica, un panorama general sobre esta forma particular de abordar la solución de los problemas complejos. En la tercera, se vinculará el estudio teórico con el diseño de la PPPC para identificar la forma en que la integración de políticas ha tenido lugar en ella. Finalmente, la cuarta concentrará las conclusiones a las que este análisis conduce.

La Protección del Patrimonio Cultural como problema público

La relación entre cultura y desarrollo gira principalmente en torno al creciente peso de la primera dentro del segundo por múltiples factores, entre los que se encuentra su importancia en sectores como el turismo, su función de incentivos a la creación artística (vía los derechos de autor) o su papel como insumo para las industrias creativas (Jiménez, 2010; Maraña, 2010; Palma, 2010; Piedras, 2004). Esta aproximación es de gran valía desde la perspectiva de políticas públicas ya que resalta la importancia de diseñar políticas que ayuden a ampliar el acceso a la cultura y por consiguiente incrementar los beneficios que puedan derivar de ella.

Sin embargo, ésta no es la única perspectiva desde la que podemos analizar la relación entre cultura y desarrollo ya que el concepto de desarrollo no hace referencia únicamente al crecimiento económico o la producción, en las últimas décadas este concepto ha sido ampliado. Amartya Sen (2000) concibe el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. Por consiguiente, factores como la educación o la salud se han vuelto relevantes en la definición de este concepto. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) parte de la definición de Sen y plantea que la riqueza de los países radica en sus habitantes, por lo que señala que el propósito fundamental del desarrollo es ampliar todas las capacidades humanas, tales como a libertad política, económica y social, así como las oportunidades de ser creativos y productivos y de disfrutar de autorrespeto personal y de derechos humanos garantizados (PNUD, 1995:15). En esta concepción, la cultura (y la preservación del patrimonio como forma de acceso a ésta) cobra importancia al ser considerada como un elemento vital para el desarrollo pleno de las personas y, por consiguiente, de las comunidades (Maraña, 2010).

Aunado a lo anterior, existen dos aspectos esenciales que determinan el rumbo de las políticas relacionadas con el patrimonio cultural. Por una parte, se encuentra la necesidad de protección de los bienes culturales heredados para transmitirlos a generaciones futuras. Por otra, enfrentan la segregación de una parte de estos bienes por diversas razones, como la consolidación de la identidad nacional de un país y las intenciones de romper con los lazos de un pasado que no siempre es conveniente o agradable recordar (Basile, 2010, Tello, 2010). Esta dualidad se encuentra inserta en la delicada tarea de definir el problema público que la PPPC busca resolver y, al ser éste el punto de origen de toda política pública, la definición

clara, oportuna y adecuada del mismo resulta fundamental, puesto que éste será la brújula que guíe todo el proceso y el parámetro más adecuado para su evaluación.

Definición del problema público atendido por la PPPC

La identificación del problema no es una empresa sencilla y debe realizarse con detenimiento y cuidado. Requiere no sólo una definición conceptual, también es necesario considerar la percepción de los ciudadanos sobre una situación determinada, entender cuáles son las causas de esa situación y desagregarla hasta sus componentes más simples. En términos de Bardach (1981/1996), “desempacarla” para atacarla de raíz con los instrumentos y mecanismos más apropiados.

Al realizar la definición del problema es posible distinguir elementos que guíen en cierta forma el diseño de la política pública que busca darle solución. En este sentido, la propuesta de Moore (1976/1996) sobre la elaboración de un modelo del problema público es de gran ayuda ya que permite: a) comparar los efectos de diversas políticas, b) identificar los componentes del problema, c) el ordenamiento de instrumentos, d) observar la interdependencia de los ataques a los componentes del problema, y e) incluir la dinámica del problema a lo largo del tiempo. No obstante, es conveniente tener presente que la elaboración de un modelo de problema no es suficiente para diseñar una solución completa y adecuada; aunque proporcionará importantes elementos que deben ser incluidos en ella. No podemos perder de vista que las intervenciones gubernamentales no son implementadas en espacios protegidos de elementos externos, al mismo tiempo tienen efecto y son afectadas por otras ya sea de forma positiva o negativa.

De lo anterior deriva la importancia de tener presente el problema público que enfrenta la PPPC al realizar el análisis de su diseño. Para estos efectos, este documento toma como punto de partida la definición del problema elaborada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). De acuerdo con ésta, el problema público a resolver en cuanto a la preservación del patrimonio cultural radica en su carácter de legado no renovable, cuya herencia a generaciones futuras se encuentra amenazada por el deterioro ocasionado por múltiples factores lo que pone en riesgo tanto la salvaguardia de la memoria colectiva como la consolidación de nuestra identidad nacional y el desarrollo humano sustentable (ASF, 2013).

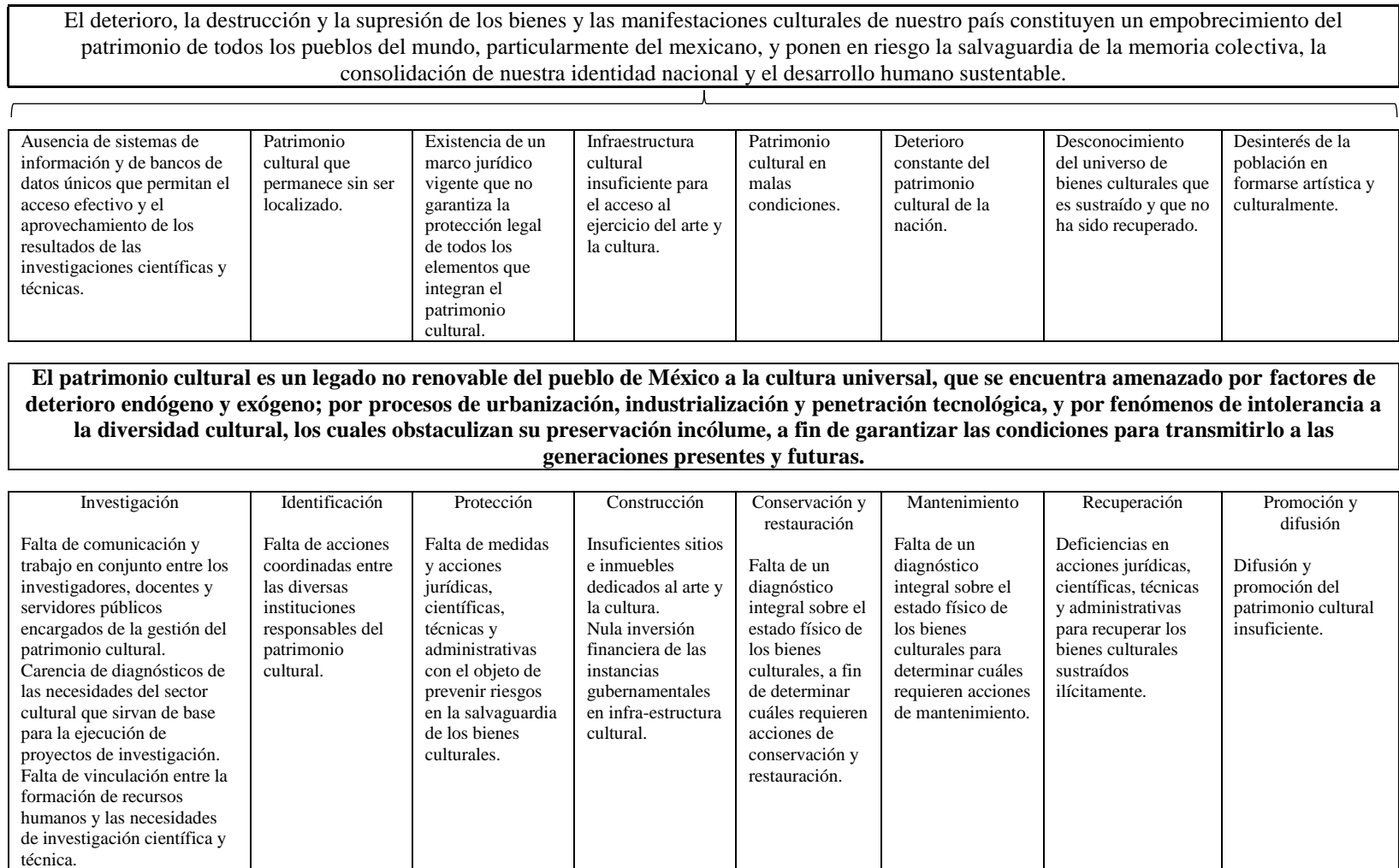
Asimismo, la ASF señala que este deterioro es producto de múltiples causas, mismas que se encuentran vinculadas con aspectos específicos de la amplia tarea de preservación del patrimonio cultural. En cuanto a la tarea de investigación, tres fallas fueron identificadas: la falta de comunicación y coordinación entre investigadores, docentes y servidores públicos encargados de la gestión del patrimonio cultural, la falta de diagnósticos sobre las necesidades del sector cultural y la no vinculación entre la formación de recursos humanos y las necesidades de investigación.

Con respecto a las acciones de identificación del patrimonio cultural, destaca la falta de coordinación entre las instituciones responsables de ello. A efectos de llevar a cabo las tareas relacionadas con la protección adecuada, la ASF indicó que hacen falta medidas y acciones jurídicas, científicas, técnicas y administrativas con el objeto de prevenir riesgos en la salvaguardia de los bienes culturales. De igual forma, da importancia a la construcción de espacios dedicados al arte y la cultura. En este rubro destaca la insuficiencia de este tipo de sitios y la nula inversión en infraestructura cultural por parte de las instancias gubernamentales.

Al referirse a las actividades relacionadas con la conservación y restauración, así como a las de mantenimiento, destaca la falta de un diagnóstico integral sobre el estado físico de los bienes culturales. En cuanto a la recuperación, la ASF detectó deficiencias en acciones jurídicas, científicas, técnicas y administrativas que la obstaculizan. Finalmente, con respecto a las acciones de promoción y difusión, éstas son consideradas como insuficientes.

En la Figura 1 es posible observar con detalle el árbol de problema completo, desde las causas que lo originan hasta sus efectos.

Figura 1. Árbol del problema de la política pública de preservación del patrimonio cultural.



Fuente: Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2013). *Evaluación de la política pública de preservación del patrimonio cultural.*

La Protección del Patrimonio Cultural como problema complejo

A partir de la idea de que los procesos sociales están interconectados, de tal forma que los resultados de unos pueden ser los insumos de otros, Rittel y Webber (1973) observaron que existen importantes dificultades para establecer el punto central de los problemas públicos. Bajo esta perspectiva estipularon las diez características que definen a un problema como complejo, mismas que han sido retomadas constantemente en diversos trabajos posteriores, como los elaborados por Conklin (2001), Australian Public Service Commission (2007) o Cejudo y Michel (2015), entre otros.

De acuerdo con estos pioneros del concepto (Rittel y Webber, 1973), los aspectos distintivos de los problemas complejos radican en que:

1. No existe una definición definitiva del problema, la información que se requiere para entenderlo en cierta medida estará determinada por la idea de solución que exista en un momento determinado.
2. No hay una regla para detener la búsqueda de su solución, ésta dependerá de diversas situaciones ajenas al problema, tales como el tiempo y los recursos disponibles, etc.
3. No existen respuestas totalmente verdaderas o falsas, los actores involucrados pueden tener opiniones e intereses distintos sin que ello implique necesariamente que unos sean mejores que otros.
4. No existen pruebas inmediatas sobre la efectividad de las soluciones propuestas ya que las consecuencias atribuibles a las mismas serán perceptibles una vez que todas las repercusiones inmediatas desencadenadas hayan tenido lugar, lo cual puede llevar largo tiempo, además pueden ser difícilmente rastreables debido a su interacción continua con otras de ámbitos diversos.
5. No es posible aprender mediante la prueba y el error, sólo existe una oportunidad única para hacer uso de una propuesta de solución.
6. No existe un grupo acotado de soluciones potenciales.
7. Cada problema complejo es esencialmente único.
8. Todo problema complejo puede ser considerado al mismo tiempo como síntoma de algún otro problema.
9. Los problemas complejos pueden ser explicados desde distintas perspectivas, cada una de las cuales implica en cierta forma una determinada solución potencial.

10. El personal encargado de planear la solución a un problema complejo no tiene derecho a estar equivocado, se espera siempre que sus propuestas sean acertadas

Los autores también señalan otro aspecto fundamental de este tipo de problemas; en su solución intervienen numerosos grupos o individuos, de muy diversas áreas y cuyos valores e intereses pueden ser distintos entre sí. Este es un aspecto de vital importancia dado que afecta la factibilidad (ya sea ética, técnica o política) de las soluciones disponibles.

Ahora bien, estas características podrían ser identificadas en prácticamente cualquier problema público de la actualidad, por lo que podrían considerarse más como una regla que como su excepción; no obstante, la forma en que se combinan estos rasgos en el caso de la preservación del patrimonio cultural merece especial atención. En el apartado presentado a continuación se detallan las particularidades que hacen de este problema, uno complejo.

A partir de las características señaladas por Rittel y Webber (1973), y del árbol de problema identificado por la Auditoría Superior de la Federación (2013), podemos analizar los aspectos que hacen de la protección del patrimonio cultural un problema complejo. Una de las características primordiales es la dificultad para determinar una definición clara y definitiva de un problema complejo. A este respecto, en el caso de la PPPC, podemos vislumbrar dos aspectos que, aunque parecieran obvios, muchas veces no son reconocidos explícitamente en las políticas de preservación de patrimonio de cualquier país: por una parte la búsqueda de protección de lo heredado y por otra la segregación de elementos que, por consiguiente, se dejan al olvido (Tello, 2010).

Esta consideración cobra importancia a la luz de la historia de países como México, que a lo largo del siglo XIX buscaron, de diversas formas y en distintos ámbitos, romper cualquier lazo con su pasado colonial (Basile, 2010). Así, podemos entender que durante ese período la consolidación de la identidad de México como nación independiente fuera la guía para determinar aquellos que se debían proteger. Es a mediados del siglo XX cuando esta visión cambia con la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), organismo que desde entonces ha estado a cargo de las recomendaciones políticas relativas al patrimonio cultural, tarea que realiza a través de la administración de diversas convenciones internacionales adoptadas por los Estados miembros.

Formalmente, la política de protección del patrimonio cultural en el mundo surgió en 1972 con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, misma que fue aceptada por México en 1984. No obstante, existían con antelación

diversas intervenciones cuya finalidad era la selección y cuidado de los bienes culturales. Esta situación agrega otro elemento que la política debe tomar en cuenta: su alcance temporal y repercusiones en el largo plazo.

Lo anterior conduce a otro reto en la definición del problema que busca atender la PPPC. Se trata de los obstáculos que encontramos desde el momento mismo de la definición del concepto que le da origen a la intervención: el patrimonio. En general existe consenso entre los estudiosos del tema en cuanto a que el término patrimonio hace referencia a la conservación y transmisión a las generaciones futuras de los elementos constituyentes de una cultura, tal como lo define Tello (2010). Sin embargo, el conflicto reside en la delimitación clara de aquellos bienes que deberían ser considerados como parte del patrimonio. Esta es una tarea complicada principalmente porque, de acuerdo con Florescano (1993), existen cuatro variables que intervienen en la determinación de lo que debe considerarse patrimonio cultural:

- a) Ésta es resultado de un proceso histórico, en cada época éste se identifica y define de distinta forma.
- b) La selección de bienes que forman parte de él es realizada por grupos sociales dominantes, por lo que los criterios y valores considerados no son generales.
- c) El concepto de “patrimonio cultural” se construye a partir de la contraposición entre las nociones de patrimonio universal y patrimonio propio.
- d) El patrimonio cultural en realidad no es nacional, no abarca a todos los sectores, etnias ni grupos.

Al tomar en consideración estas variables, nos encontramos con que el concepto de patrimonio cultural más que una definición clara es un constructo social que hace referencia a la valoración de los bienes públicos que deben ser conservados y protegidos por razones diversas, como su valor de uso, su valor científico, su valor histórico, su valor identitario, su valor estético, su originalidad o su valor económico (Pérez, 2012). La forma en que esta valoración se realice, será entonces parte vital de una política de preservación del patrimonio. La complejidad que implica la definición misma del concepto principal de la política es una muestra de las dificultades que son enfrentadas para determinar el problema público que busca atender y, por consiguiente, para encontrar la solución más adecuada.

Otra característica de los problemas complejos es que las perspectivas de los distintos actores involucrados pueden ser igualmente válidas incluso cuando se contraponen entre ellas, es decir, no existen respuestas totalmente verdaderas o falsas. En ese sentido, cobra relevancia

el hecho de que la PPPC opera en un contexto en el que por una parte el mundo globalizado ofrece múltiples ventajas para la promoción del desarrollo al permitir el flujo, cada vez más libre, de información, de herramientas e incluso de personas.

Gracias al desarrollo y mejoras en los medios por los cuales es posible enviar y recibir esta información (internet, por ejemplo), también es posible dar a conocer al resto del mundo y promover la riqueza cultural de un país. Uno de los principales efectos de ello es la posibilidad de ampliar la base cultural de cada individuo, en la que se incorpora tanto lo propio como lo adquirido, ampliando con ello las capacidades humanas de los individuos (Tello, 2010). Por otra parte, sin embargo, esta es sólo una cara de la moneda de la globalización al reverso de la cual nos enfrentamos a la posibilidad de que el mismo proceso de intercambio cultural se traduzca en la pérdida de identidad de las naciones. Debido a esto, existe una preocupación internacional por proteger los bienes y servicios culturales de cada país, es decir, por asegurar la diversidad cultural mundial y garantizar la identidad de los países.

Ambas perspectivas (la de apertura por una parte y la de protección por otra) tienen intereses diferentes y hasta cierto punto contrarios entre sí, lo cual no implica que alguna de ellas sea incorrecta o menos importante. Derivado de esta dualidad de los efectos de la globalización, las políticas culturales coexisten con una apertura generalizada de fronteras, razón por la cual cobra importancia la protección del patrimonio cultural.

Otro aspecto que caracteriza a la preservación del patrimonio como un problema complejo es que no existe un grupo acotado de soluciones potenciales. En el marco de la política, de acuerdo con la legislación mexicana los bienes culturales expresamente designados por el Estado Mexicano como patrimonio cultural material de la nación son los bienes paleontológicos, subacuáticos, arqueológicos, históricos, artísticos, cinematográficos y documentales que hayan sido determinados así por ley o por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) (ASF, 2013). Respecto del patrimonio cultural inmaterial, el Gobierno Federal ha reconocido la existencia de las manifestaciones culturales en su territorio, pero no las designa expresamente como parte del patrimonio cultural de la nación. Esta multiplicidad de bienes a ser protegidos, implica tareas específicas que dependerán de sus condiciones y características particulares, por lo que no es posible agruparlas por completo en un conjunto de soluciones único y limitado.

Además de los aspectos que podemos identificar con las características proporcionadas por Rittel y Webber (1973), el problema atendido por la PPPC requiere diversas líneas de

acción, mismas que se encuentran plasmadas en la política. Estas líneas de acción tienen las finalidades siguientes (ASF, 2013):

- Investigación
- Identificación
- Protección
- Mantenimiento
- Promoción y difusión
- Recuperación

Llevar a cabo de manera exitosa todas estas actividades es una tarea que impone grandes retos, sobre todo debido a que todas ellas se encuentran interconectadas pero no son llevadas a cabo de forma concentrada. Para ello el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Cineteca Nacional, el Archivo General de la Nación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Turismo, son algunos de los actores que deben coordinar esfuerzos. El diseño de la política, por consiguiente, deberá contemplar esta situación con la finalidad de reducir, en la medida de lo posible, problemas en su implementación.

Adicionalmente, las diversas expresiones del patrimonio cultural ponen de manifiesto la estrecha relación entre la política de preservación y otras políticas, entre las que encontramos las relacionadas con la protección del medio ambiente o la promoción del turismo, por señalar algunos ejemplos. Cada una de ellas tendrá una aproximación distinta al problema y, por consiguiente, reducirán o ampliarán el margen de acción de acuerdo a sus propias prioridades, definidas independientemente de la PPPC. Es de esperarse que aun cuando fuera posible encontrar un punto de equilibrio para todos los intereses y valoraciones en juego, éste sólo lo sería para un momento determinado.

En suma, estas características hacen evidente que la política de preservación de patrimonio cultural tendrá objetivos y alcances distintos dependiendo de la región en que ésta se desarrolle, por lo que estudiar una política relativa al patrimonio, en cualquier tiempo y en cualquier lugar, tendrá retos y resultados particulares. Incluso la perspectiva desde la cual sea analizada la política podría no coincidir con aquella con la cual fue creada en un inicio. Nos encontramos ante un caso que da cuenta de la importancia una visión holística en el diseño de intervenciones gubernamentales para resolver problemas cuya definición es en sí complicada, en los que intervienen numerosos actores, existen diversos valores que deberían ser protegidos

y requiere llevar a cabo acciones específicas de distinta naturaleza que, además, en muchas ocasiones tienen mayor relación con políticas de espacios diferentes.

El diseño de la PPPC, por tanto, enfrenta importantes retos puesto que implica conjuntar de manera articulada y armoniosa los valores, intereses y perspectivas que en ella confluyen. Su elaboración debe ser cuidadosa ya que, como señala Merino (2010), éste contiene las líneas de acción factibles con base en las causas que lo originaron y la argumentación suficiente para sustentarlo e incluso justificarlo. Lo anterior implica que en el diseño se consideren cuestiones no sólo de orden técnico sino también normativo además del momento y lugar para el que se requiere. Ello implica que, en la medida de lo posible, sean considerados algunos puntos importantes, por ejemplo:

- Los valores que cada actor privilegia, ya que no necesariamente son los mismos;
- Los recursos disponibles, mismos que no son inagotables y tampoco se encuentran reservados para la solución de un problema específico por tiempo indeterminado;
- El hecho de que no es posible predecir con exactitud el comportamiento de los actores, tanto implementadores como beneficiarios, ni la forma en que entenderán y por consiguiente ejecutarán (o recibirán, según sea el caso) la política;

Se trata de elementos no intercambiables, es decir, no es conveniente sacrificar o excluir alguno en beneficio de otro, pero es posible que cada una de las distintas alternativas de solución dé diferente importancia a cada uno de ellos. En este caso, no debemos olvidar que la selección de la alternativa que finalmente será implementada, estará influenciada por luchas de intereses, sucesos imprevistos (como los fenómenos meteorológicos) e incluso modas. En ese sentido, la PPPC evidencia el intento por dar solución a problemas públicos complejos, por lo que resulta un buen ejemplo para mostrar las implicaciones y retos que enfrenta la integración de políticas. Representa un caso adecuado ya que en ella confluyen diversos intereses desde cuyas perspectivas los valores que deben ser protegidos varían, además de involucrar a numerosos actores y requerir distintas líneas de acción. No podemos dejar de lado que los cambios y la renovación de las ciudades son vistos con buenos ojos sobre todo si promueven el bienestar de la sociedad, pero conllevan el riesgo de perder conexión con las raíces culturales de un país o región determinada, por lo que es necesario promover y fomentar que la transformación del entorno vaya acompañada de contrapesos que permitan preservar la memoria cultural y mantener el vínculo con el pasado que sentó las bases del presente de cada sociedad, no sólo por su valor histórico, sino también por los efectos positivos que la cultura

tiene sobre el desarrollo. La solución a problemas como este necesita tomar en consideración la forma en que éste se encuentra relacionado con otras políticas y los efectos que pueden tener entre ellas, lo cual es posible a través de la integración de políticas, concepto sobre el cual se profundizará a continuación.

La Integración de políticas

De la anterior caracterización de los problemas públicos por parte de Rittel y Webber (1973) es posible deducir, por una parte, que prácticamente cualquier problema público implica mayor o menor grado de complejidad y, por otra, que ésta complejidad no sólo se halla en la forma de definir el problema y en sus características particulares, sino en la solución que requiere. Para dar una solución a este tipo de problemas de la forma más adecuada, es necesario analizarlo de forma integral, incluir en su observación las relaciones que mantiene con los múltiples factores que lo causan y los objetivos de las diversas políticas que podrían afectarlo o ser afectadas por él ya que de lo contrario existe el riesgo de atacarlo sólo parcialmente (Australian Public Service Commission, 2007).

La solución de problemas complejos no es resultado únicamente de la identificación y atención a los mismos, sino también de la forma en que se encuentran relacionadas con los objetivos de otras políticas, es decir, de las interacciones e interdependencias con ellos, tomando en cuenta que los programas y acciones encaminados a resolverlos no pretenden (ni pueden) aportar soluciones generales con consecuencias positivas en todos los ámbitos que afectan. De igual forma, no sería correcto asumir que un análisis integral conduzca a un diseño perfecto de políticas que automáticamente den como resultado la solución buscada, por el contrario, la complejidad de la realidad conduce a observar que, pese a que las políticas puedan tener sentido y ser efectivas en la consecución de sus objetivos particulares, al actuar en conjunto con otras pueden existir vacíos que ninguna alcanza a cubrir o bien con traslapes entre ellas.

Revisión de literatura

En un escenario de esta naturaleza, para lograr el éxito de una política pública que busca atender problemas complejos es necesario ir más allá de la coordinación de esfuerzos de distintos actores y de la coherencia de las intervenciones gubernamentales; la integración de políticas se convierte en elemento fundamental para dar solución a problemas complejos. Pero, ¿en qué consiste la integración de políticas? Se trata de un concepto que apenas a inicios de este siglo era considerado nuevo y cuyo reconocimiento ha sido acelerado a últimas fechas (Jordan y Lenschow, 2010).

Algunos de los trabajos en los que se puede apreciar la importancia de la integración no profundizan sobre el estudio del concepto, sino que se aproximan a través de casos particulares de estudio. Ejemplo de este tipo de documentos es el elaborado por Saurí y Cantó (2008), en él los autores exponen el estrecho vínculo entre los modelos de ciudad (que varían de acuerdo al tamaño y características de cada localidad) y el consumo de agua (distinto para cada modelo de ciudad), lo que conduce a la necesidad de que las políticas de planeación urbana sean diseñadas en armonía con el desarrollo sustentable. Sin entrar en grandes detalles teóricos sobre el término, proporcionan un buen ejemplo para explicar la relevancia y beneficios de la integración de políticas.

Otros, como el de Christensen, y Lægreid (2007), sin llegar a la definición del concepto de integración de políticas, realizan aproximaciones a la idea de analizar y resolver los problemas –sobre todo los complejos– a través de una estrategia que incluya no sólo aportaciones de diversas disciplinas sino la colaboración de diversas organizaciones del sector público. Señalan, que esta forma de afrontar los problemas públicos, conocida como “gobierno completo” surge como respuesta a los problemas y falta de eficacia derivados de la fragmentación de las intervenciones y reconocen que se trata más de arreglos pragmáticos para lograr el trabajo conjunto que de acuerdos formales de colaboración.

Cejudo y Michel (2015) argumentan que, para resolver problemas complejos, las decisiones deben ser tomadas teniendo en consideración el panorama completo de la situación a modificar, es decir, las intervenciones requieren ser diseñadas de forma que las políticas y organizaciones involucradas sean compatibles y se encuentren articuladas y no respondan sólo a sus objetivos individuales. No obstante, para los autores la integración de políticas no se limita a ello, ésta consiste más en trabajar bajo una nueva lógica en la que no sólo exista coherencia y coordinación, sino que al operar de forma simultánea las políticas contribuyan tanto a la solución del problema general como al logro de sus objetivos individuales sin que ello implique la subordinación de unas a otras. Por tanto, consideran la integración de políticas como un proceso de toma de decisiones estratégicas que tiene como finalidad el logro de objetivos que exceden los alcances de los objetivos particulares de cada programa y agencia.

En sintonía con esta idea y de forma complementaria, Meijers y Stead (2004) señalan que un gran número de políticas sectoriales tiende a tener efectos inesperados que no fueron considerados en el proceso de toma de decisiones, lo que resalta la importancia de evitar la fragmentación de este proceso. Adicionalmente, mencionan que la integración sectorial de

políticas puede tener lugar en tres modalidades: i) horizontal, es decir, entre diferentes departamentos en las autoridades públicas; ii) vertical, entre los distintos niveles de gobierno: o bien iii) puede ser una combinación de ambas. Por ende, la integración de políticas es un proceso demandante para los actores involucrados que implica gran interdependencia y requiere arreglos institucionales, mayor asignación de recursos y, en cierta medida, reducción en la autonomía de cada actor.

En el caso de la integración horizontal, Berger y Steurer, R. (2009) sostienen que, en el contexto del desarrollo sustentable, ésta es comúnmente entendida como el balance entre los intereses y políticas económicas, sociales y ambientales de tal forma que los efectos negativos que puedan tener unas sobre otras sean minimizados y los positivos maximizados. A partir de un análisis sobre las características de algunos instrumentos y estructuras institucionales que buscan fomentar la integración horizontal de políticas, llegan a la conclusión de que ésta será producto de una aproximación más holística y reformas profundas en el funcionamiento del sector público.

Pese a la relevancia de la integración de políticas en el diseño de soluciones para problemas complejos, ésta enfrenta diversos límites que han sido explorados en trabajos como el de Shannon y Schmidt (2002), quienes al referirse a la integración intersectorial de políticas, señalan que ésta es una vía efectiva para incrementar la eficacia en los resultados de las políticas de diferentes sectores. Sin embargo, observan que en la práctica la integración enfrenta dificultades al implicar la relación de actores con intereses propios y debe permear a través de organizaciones y agencias con preferencias y estructuras ideológicas ya establecidas.

Jordan y Lenschow (2010) proporcionan otro ejemplo de investigación que explora los retos de la integración. Estos autores toman como punto de partida la importancia de la integración de políticas (y el creciente reconocimiento de ésta) como guía para el desarrollo sustentable. Señalan que, pese a esta relevancia, no se ha reflexionado suficientemente sobre el concepto y sus implicaciones, lo cual representa un límite para su incorporación en el proceso de toma de decisiones. Con la finalidad de conocer las tendencias tanto de práctica como de pensamiento existentes sobre este término, realizan una revisión del estado del arte que les permite llegar a la conclusión de que pese al despegue de la investigación académica sobre el tema, el desacuerdo en torno a su significado se traduce en bajo compromiso por parte de los actores involucrados en la toma de decisiones, es decir, genera una brecha entre los planteamientos normativos y la aplicación real de la integración.

Nordbeck y Steurer (2015) elaboran otra aproximación a los límites de la integración, también desde la perspectiva del desarrollo sustentable y los esfuerzos que deben realizar en conjunto diversos países. Los autores llevan a cabo una revisión de las razones por las cuales la integración de políticas no ha tenido el éxito esperado, señalan como una de ellas la incapacidad de traducir la visión integral en procesos y programas concretos, lo que ocasionó que las estrategias fueran vagas o demasiado amplias en comparación con los objetivos perseguidos. Otro aspecto poco acertado, de acuerdo con los resultados de la investigación, fue que las estrategias de integración quedaron en manos de un grupo acotado de administradores públicos, lo que impidió su consolidación en los procesos generales de toma de decisiones, por lo que su alcance fue marginal.

Otro documento que aborda la integración de políticas desde el punto de vista de sus retos y limitantes es el de Provencio (1997), quien señala que es necesario fortalecer las estructuras organizacionales e institucionales con el objetivo de que éstas representen un apoyo y no un obstáculo a la integración.. En su estudio muestra los retos de la integración de políticas en aquellas relacionadas con la planeación ambiental y señala que para que el proceso de integración pueda tener lugar es necesario que se lleven a cabo acciones de cambio institucional en seis aspectos:

1. Integración vía concentración: concentrar algunas atribuciones y responsabilidades en una sola entidad.
2. Integración vía extensión horizontal: conjuntar factores (en este caso) ambientales en la formulación de políticas de los diferentes sectores y generar espacios de interacción sectorial.
3. Integración vía extensión vertical: promover que el propósito y enfoque del instrumento se convierta en una práctica que se extienda verticalmente hacia los planes, programas y políticas globales y específicas.
4. Integración vía relación intergubernamental: generar mayor coordinación y mejor distribución de atribuciones entre los órdenes de gobierno.
5. Integración regional: respaldar procesos de desarrollo regional que contemplen la convergencia de propósitos económicos, sociales y ambientales.
6. Integración vía relación con la sociedad: complementar y respaldar los enfoques y prácticas de comando y control gubernamental en la gestión ambiental, por medio de

la consulta y deliberación pública, la acción conjunta y el involucramiento de los agentes sociales.

Otros documentos centran su atención en los casos particulares en los que la integración de políticas ha sido aplicada y a partir de ello observan alguno de los aspectos que determinan el éxito o las limitantes que ésta tiene. Entre ellos se encuentra el de Sjöstedt y Kleinschmit (2015), quienes centran su análisis en la forma en que los actores interpretan y modifican su comportamiento en respuesta a las políticas ambientales (integradas o en proceso de integrarse) que se implementan. Señalan que éste es un tema poco estudiado y se aproximan a él mediante la exploración del discurso que se utiliza en distintos sectores relacionados con la bioenergía proveniente de productos forestales preguntándose si y cómo es que ésta se encuentra vinculada con objetivos ambientales. Identificaron diez argumentos utilizados transversalmente en los sectores agrícola, energético y forestal. Mediante este ejercicio, los autores buscaron profundizar en los mecanismos por medio de los cuales los productos de la integración de políticas podrían transformarse en resultados.

En el mismo sentido se encuentra el documento elaborado por Peters, Klijn, Stronks y Harting (2015), quienes aplican el concepto al ámbito de la salud pública y lo relacionan con las redes de políticas intersectoriales como opción efectiva para la solución de problemas complejos. En particular, analizan el papel de la red de administración y la confianza en el desempeño de políticas integradas. De acuerdo con sus observaciones estos dos elementos tienen impacto positivo sobre la implementación de las políticas integradas.

En suma, es posible apreciar que el concepto de integración de políticas ha sido empleado con mayor frecuencia en los estudios sobre cuestiones ambientales, los cuales representan un muy buen ejemplo para entender su alcance e implicaciones. No obstante, sus observaciones bien podrían ser extensivas a diversos ámbitos. De hecho, la integración de políticas resulta fundamental para la solución de problemas complejos cuyas soluciones están relacionadas con distintas políticas y espacios de política. Por supuesto, lograr la integración de políticas impone retos importantes a sus diseñadores, lo que hace indispensable contar con una definición clara y detallada de este concepto con la que sea posible entender sus implicaciones y ventajas.

Para entender con mayor claridad el concepto de integración de políticas resulta conveniente explorar algunos términos relacionados. El vínculo entre ellos es tan fuerte que en

algunas ocasiones llegan a ser utilizados como sinónimos aunque, como se explora a continuación, existen importantes diferencias.

Mapa conceptual

Coordinación y Coherencia

El primero de estos conceptos es el de coordinación. En términos generales, éste hace referencia al desempeño armónico de diversos actores para realizar distintas tareas encaminadas al cumplimiento de un objetivo en común. Se trata de una colaboración articulada para lograr un fin específico y particular claramente definido para todos. Runhaar, Driessen y Soer (2009) lo consideran como una forma limitada de integración en la cual el objetivo es evitar las políticas sectoriales contradictorias o al menos compensar los efectos de éstas; no obstante, para otros autores como Cejudo y Michel (2016) éstas son, en realidad, metas de la coherencia de políticas.

Este segundo concepto requiere entendimiento y claridad sobre los distintos ámbitos en que las políticas operan e implica la posibilidad de prever desde el diseño mismo de la intervención absolutamente todos los factores externos que la podrían afectar. Es posible analizar la coherencia en tres niveles distintos: la interna, la existente entre políticas y aquella entre los distintos espacios de políticas (Cejudo y Michel, 2016).

El primero de ellos se refiere al adecuado encadenamiento entre los objetivos y los instrumentos de una política o programa, independientemente de su relación con otras intervenciones gubernamentales. La coherencia entre políticas, en cambio, tiene lugar cuando los efectos de cada una de ellas por separado contribuyen a la solución de un problema público general que está más allá de su alcance en lo individual, para lo cual es necesario que sean complementarias, es decir, que se refuercen mutuamente. El tercer nivel de coherencia es el relativo a la coherencia entre los objetivos de distintos espacios de política (como la seguridad o la salud, por ejemplo), es decir, la compatibilidad entre ellos para evitar que alguna o varias pierdan eficacia. Pese a que se trata de un aspecto vital para que las intervenciones gubernamentales sean efectivas, este nivel de coherencia representa importantes retos, sobre todo en virtud que en ningún espacio de política las intervenciones son definidas de principio a

fin, contrario a ello, se trata de espacios definidos con anterioridad¹, en los cuales ya existen traslapes y vacíos.

El cuidado de la coherencia entre las políticas y espacios de política está también influenciado y, hasta cierto punto determinado, por las prioridades definidas en momentos distintos al diseño de éstas. En suma, se puede decir que son interdependientes en el tiempo y en el espacio. Como menciona Dery (1998), las políticas públicas, de cualquier ámbito, atraviesan más por un proceso de “toma de políticas” (*policy taking*, en el que se retoman los criterios y prioridades ya establecidos) que por uno de “hechura” (*policy making*, en el que se definirían estos criterios y prioridades). Por tanto, en muchas ocasiones el éxito o fracaso de un programa o política no dependerá sólo de la buena planeación o diseño de éste, sino de las políticas o programas con las que se encuentra relacionado.

Adicionales a estos dos conceptos fundamentales –coordinación y coherencia– Runhaar, Driessen y Soer (2009) hacen uso del término “armonización” como una forma de integración en la cual lo que se persigue es ajustar los objetivos generales (asociados a la solución del problema) a los objetivos sectoriales de las políticas que se encuentran involucradas. De igual forma, se refieren a “priorización” para señalar el favorecimiento de un objetivo sectorial sobre otros. No obstante, la integración de políticas va mucho más allá de ellos, como se detalla más adelante, lejos de buscar que un objetivo prevalezca sobre otros persigue el logro de todas las metas relacionadas con el problema. Una vez trazado este panorama general sobre las distintas formas por medio de los cuales diversos actores trabajan en conjunto para realizar las intervenciones gubernamentales que se requieren para resolver diversos problemas públicos, es posible avanzar en la construcción del concepto de integración de políticas, término que implica tanto una colaboración aún más estrecha como una visión más amplia que en las opciones arriba descritas.

Integración

La integración de políticas implica la atención a problemas que trascienden los límites de políticas determinadas y se diferencia de la coordinación, coherencia y colaboración principalmente en que ninguna de ellas centra su atención en el proceso completo de solución. La integración busca evitar la fragmentación en la toma de decisiones, en el diseño e

¹ Sus objetivos principales fueron definidos en el pasado y, pese a los ajustes que sean llevados a cabo para ajustarlos a las necesidades del momento, las prioridades ya establecidas generalmente son respetadas.

implementación de intervenciones, lo que implica mayor interdependencia no sólo entre los distintos actores involucrados (y los intereses que representan), sino también entre diversos factores, como aquellos relativos a cuestiones organizacionales, culturales y de comportamiento, factibilidad política y técnica, disponibilidad de recursos, contextuales, entre otros. (Meijers y Stead 2004)

La integración de políticas no busca centralizar la solución ni de que un actor conserve el control total de la misma, sino de conjuntar múltiples esfuerzos para perseguir tanto los objetivos individuales de cada uno de los programas y organizaciones involucradas como aquellos concernientes al problema complejo que los mantiene vinculados. La integración no busca seleccionar un objetivo superior entre los de las políticas y organizaciones que deben actuar en conjunto para resolver un problema complejo, sino que persigue delimitar uno nuevo y general que incluya a todos y bajo el cual se subordinen. Busca la toma de decisiones con una visión basada en una intervención completa, en la que ningún componente individual es tan importante como todos en conjunto.

Lograr la integración de políticas no es una empresa sencilla dada la multiplicidad de actores que deben desempeñar sus funciones de forma armónica y articulada sin que ello implique perder de vista sus objetivos particulares. Dado el alto grado de colaboración que requiere la integración de políticas, se hace necesario también el desarrollo de estructuras que permitan a los actores interactuar de la forma más acorde con los requerimientos y necesidades determinados por el problema (Australian Public Service Commission, 2007). Para ello es de suma importancia la generación de estructuras y procesos que den soporte al trabajo conjunto de las organizaciones involucradas y que respondan a las necesidades particulares que la solución del problema requiere. También resulta relevante contar con una lógica que facilite el flujo de información. El comportamiento personal de los actores es otro aspecto que debe ser cuidado ya que deberán incentivarse actitudes cooperativas entre ellos. Adicionalmente, es vital contar con mecanismos adecuados de asignación de los recursos que no son destinados a los objetivos particulares sino a la búsqueda de soluciones integrales pero que, por la misma razón, deben ser compartidos por diversas organizaciones.

Para facilitar la complicada tarea de lograr la integración de políticas, autores como Runhaar, Driessen y Soer (2009) proponen la utilización de algunas herramientas de planeación que pueden ser de gran utilidad para la planeación de las acciones que deben ser llevadas a cabo. Estas herramientas pueden ser de distintos tipos. Los autores establecen tres

categorías generales: unas orientadas a la sustancia, otras al proceso y otras más que conforman un grupo híbrido. Dentro de las primeras se encuentran aquellas que proporcionan guías y técnicas para la recolección, presentación y análisis de la información sobre el problema, se enfocan en la generación del conocimiento necesario para ello (por ejemplo evaluaciones y diagnósticos sobre la situación no deseada); en cambio las segundas buscan agilizar el proceso de toma de decisiones mediante la facilitación del diálogo, negociaciones y búsqueda consenso entre los actores. En cuanto a la tercera categoría, la de herramientas híbridas, señalan que éstas son las más acordes con los objetivos de la integración de políticas ya que su aproximación al problema público es más pragmática y suponen un alto grado de cooperación entre los actores a lo largo del proceso, lo que permite encontrar soluciones cuya viabilidad sea mayor.

El objetivo de este último grupo de herramientas es permitir la generación de una estructura general en la que se puedan detallar los resultados específicos esperados para cada una de las fases de la planeación determinados por los actores en su conjunto:

1. Análisis de la situación actual (indeseada)
2. Determinación de los resultados deseados
3. Selección de los aspectos considerados como prioritarios.
4. Desarrollo de planes de acción
5. Monitoreo, evaluación y retroalimentación

Por su parte, Candel y Biesbroek (2016), para quienes la integración de políticas se define como un proceso de política asincrónico y multidimensional un proceso de política asincrónica y multi-dimensional así como de cambio institucional para hacer frente a problemas transversales de forma más integral. Para los autores, dar seguimiento a un proceso de este tipo de manera sistemática requiere una conceptualización más concreta de las diversas dimensiones de la integración, por lo que proponen algunos elementos que permiten identificar con relativa sencillez y practicidad qué tanto han avanzado las acciones (intencionales o no) por lograrla. El análisis de estos elementos permite realizar observaciones sobre la integración de políticas en casos específicos.

Su propuesta es que el análisis sea realizado en torno a cuatro dimensiones: marco de la política, subsistemas (grupos de actores involucrados en un mismo espacio de política) de participación, objetivos de la política e instrumentos de la política. La primera de ellas hace referencia a la perspectiva desde la cual se realiza la definición del problema, es decir, al

reconocimiento (o falta del mismo) de la necesidad de una aproximación holística. La segunda aborda el aspecto de los actores involucrados, tanto en cuanto al número, como a la interacción existente entre ellos. La tercera dimensión considera si el o los objetivos de la política que se estudia se encuentran incluidos en las diferentes políticas relacionadas y si existe coherencia entre ellas. Finalmente, la cuarta centra la atención en los instrumentos de la política para analizar el rango de subsistemas que incluyen instrumentos compartidos, la existencia de instrumentos procedimentales y la consistencia de los mismos.

De todo lo anterior se desprende el hecho de que la integración de políticas para la solución de problemas complejos está íntimamente vinculada con el trabajo cercano y comprometido de diversos grupos de interés cuya colaboración es un motor importante del éxito de la integración. Por tanto, no sólo debe ser considerada en el diseño de las intervenciones que tendrán lugar sino también a lo largo de su implementación.

En la Figura 2 se sintetizan los conceptos de coordinación, coherencia e integración para facilitar la lectura de sus similitudes y diferencias.

Figura 2. Síntesis del mapa conceptual.

Concepto		Definición
Coordinación		Colaboración articulada para lograr un fin específico y particular claramente definido para todos.
Coherencia	Interna	Encadenamiento adecuado entre los objetivos y los instrumentos de una política o programa (Cejudo y Michel, 2016).
	Entre políticas	Relación armónica de las políticas de un mismo espacio para contribuir a la solución de un problema público general que está más allá de su alcance en lo individual (Cejudo y Michel, 2016).
	Entre espacios de política	Compatibilidad, o por lo menos no contraposición, entre los objetivos de distintos espacios de política (Cejudo y Michel, 2016).
Integración		Atención a problemas que trascienden los límites de políticas determinadas. Busca: <ul style="list-style-type: none"> a) Evitar la fragmentación en la toma de decisiones, en el diseño e implementación de intervenciones. b) Delimitar un objetivo nuevo y general que incluya a todos los objetivos particulares de las políticas involucradas.

Fuente: Elaboración propia.

La integración de políticas en la Política de Preservación del Patrimonio Cultural

A partir de la definición del concepto de integración de políticas y tomando en consideración el alcance del mismo, podemos deducir que difícilmente es posible lograrla en el corto plazo. Por el contrario, su articulación tiene lugar de forma paulatina. Debido a ello, analizar la evolución de la PPPC a lo largo del tiempo y observar la manera en que tuvo origen, puede ayudar a evidenciar el proceso o recorrido hacia su integración ya sea por el creciente reconocimiento del problema en áreas de política diferentes o por la forma en que los diversos actores involucrados actualmente se fueron insertando.

Como se ha señalado anteriormente, existen dos aspectos esenciales que determinan el rumbo de las políticas relacionadas con el patrimonio cultural, por una parte la necesidad de proteger los bienes culturales heredados para transmitirlos a generaciones futuras y por otra la segregación de una parte de estos bienes por diversas razones, como la consolidación de la identidad nacional de un país y las intenciones de romper con los lazos de un pasado que no siempre es conveniente o agradable recordar. En el caso de México, esta última razón marcó las líneas de acción que durante el siglo XIX guiaron la política cultural. Posteriormente, a lo largo del siglo XX esta postura se fue modificando paulatinamente (Tello, 2010).

Evolución de la PPPC

Uno de los hitos más relevantes en la evolución de la PPPC se encuentra marcado por la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1921. La relevancia de este hecho radica en que en esta Secretaría se concentraron todas las dependencias educativas y culturales, entre las que se encontraban los museos de arte o historia, las academias e institutos de Bellas Artes, la Inspección General de Monumentos Artísticos o Históricos, entre otros (DOF: 03-10-1921).

A partir de 1934 se adoptaron acuerdos y se crearon diversas leyes y organismos vinculados con la protección del patrimonio, con lo cual comienza a tomar forma lo que hoy es la PPPC. A continuación, se mencionan los más relevantes²:

² Seleccionados a partir de su relación directa con alguna o varias líneas de acción de la PPPC (investigación, identificación, protección, conservación, recuperación o difusión), es decir, se trata de acuerdos, leyes u organismos (y sus modificaciones) que dieron fundamento a estas acciones o a los actores que las llevan a cabo.

- 1934 Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural, que proporciona una definición de monumentos arqueológicos (DOF: 19-01-1934).
- 1939 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia da vida a este organismo encargado de la exploración, vigilancia, conservación y restauración de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos³ (DOF: 03-02-1939).
- 1942 Ley General de Bienes Nacionales de acuerdo con la cual las piezas históricas o arqueológicas (entre otros bienes no sustituibles) son consideradas bienes de dominio público (DOF: 03-07-1942).
- 1946 Reglamento del Archivo General de la Nación, que custodia las piezas históricas impresas (DOF: 30-04-1946),
Creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que administra los bienes nacionales (DOF: 13-12-1946)
Creación del Instituto Nacional de Bellas Artes (DOF: 31-12-1946).
Creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), proporcionó un impulso fundamental ya que desde entonces esta organización tiene a su cargo realizar las recomendaciones relativas al patrimonio cultural.
- 1954 Firma de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, cuya relevancia radica en el compromiso internacional para proteger los bienes culturales (UNESCO:1954). México ratificó esta Convención en mayo de 1956.
- 1958 Transformación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional (SPN), institución encargada de salvaguardar los bienes que conformaban el patrimonio de México (DOF: 24-12-1958)⁴.

³ Funciones que a partir de la publicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en 1972, cambiaron y se orientaron a la investigación, protección, conservación, restauración, promoción y difusión del patrimonio paleontológico, arqueológico, histórico y, a partir de 2014, subacuático.

⁴ En 1976 la SPN se transforma en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras (DOF: 29-12-1976) y para 1982 en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (DOF:29-12-1982), con lo que sus atribuciones quedan constreñidas a la conservación y administración de los inmuebles de propiedad federal. En 1992, esta secretaría se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (DOF: 25-05-1992).

- 1972 Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, a través de la cual se reconoce como obligación la protección y conservación del patrimonio cultural con la finalidad de transmitirlo a generaciones futuras (UNESCO: 1972). Esta Convención es aceptada por México en 1984.
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZA AH) (DOF: 06-05-1972).
Aceptación de la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales de 1970 (UNESCO: 1970).
- 1974 Creación del Fideicomiso para la Cineteca Nacional, con el objetivo de preservar y mantener la memoria cinematográfica de México (ASF, 2013).
- 1988 Creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) con la finalidad no sólo de llevar a cabo las acciones pertinentes en cuanto a promoción y difusión de la cultura sino de coordinar a todas las instituciones involucradas en el sector cultural (DOF: 07-12-1988). Este acontecimiento marca el inicio formal de la política cultural en nuestro país y, por consiguiente, de la PPPC.
- 1993 Ley General de Asentamiento Humanos vinculó el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con el patrimonio (DOF: 21-07-1993).
- 1999 Ley Federal de Cinematografía establece en su artículo 6 que el patrimonio cultural cinematográfico debe ser preservada y rescatada en su forma y concepción originales. (DOF: 05-01-1999).
- 2004 Creación del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), a partir de entonces cuenta, entre otras, con atribuciones de administración, vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales, tales como los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación (DOF: 02-09-2004).
- 2005 Ratificación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO: 2003), ratificada el 14 de diciembre de 2005.
- 2006 Ratificación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (UNESCO: 2001).
Ratificación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (UNESCO: 2005).

2012 Ley Federal de Archivos estableció las disposiciones para la organización y conservación de los archivos en posesión de los entes públicos, así como los mecanismos de coordinación y de concertación para su conservación, resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural (DOF: 23-01-2012).

El más reciente de los sucesos relevantes para efectos de la PPPC fue la creación de la Secretaría de Cultura en diciembre de 2015. Desde entonces, esta institución se encuentra a cargo de la conservación y preservación de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación, así como de la promoción de la cultura. (DOF: 17-12-2015). No obstante la importancia de este hecho en la configuración de la política cultural y en la PPPC en particular, a lo largo de este trabajo se hace referencia al extinto CONACULTA debido a que el diseño de la PPPC que se analiza fue realizado con anterioridad a esta modificación.

En la actualidad, la PPPC busca atacar directamente las causas del problema que le da origen, para lo cual persigue objetivos específicos relacionados con cada una de ellas (ASF, 2013):

- Investigación. A este respecto, su objetivo es generar conocimientos que permitan dar solución a problemas relacionados con la identificación, protección, conservación, restauración, mantenimiento y recuperación del patrimonio cultural.
- Identificación. La meta primordial consiste en ubicar los bienes que conforman el patrimonio cultural, a fin de estudiarlo; describir sus características, y catalogarlo.
- Protección. Su objetivo primordial es promover la investigación, identificación (elaboración de catálogos y registros), conservación, resguardo, recuperación y difusión del patrimonio cultural.
- Conservación, restauración y mantenimiento. En este rubro contempla la realización de acciones permanentes a fin de evitar el deterioro ocasionado a los bienes culturales por las agresiones antropogénicas, físicas, químicas y biológicas que pueden afectarlos durante su resguardo (o restituir sus características originales si es necesario).
- Promoción y difusión. Con respecto a este rubro, la política busca poner a disposición del público los bienes culturales.
- Recuperación. Procurar la localización y rescate de los bienes culturales que han sido sustraídos ilegalmente del territorio nacional.

El logro de estos objetivos específicos depende de los esfuerzos de diversos actores. Podemos dividir a estos actores en dos grandes grupos: aquellos que forman parte del sector Cultura, cuyos objetivos están enmarcados en la política cultural, por lo que podríamos esperar que sus funciones y atribuciones se encuentren alineados en el mismo sentido, y los que realizan funciones vinculadas a la protección del patrimonio desde otros sectores y para quienes la protección del patrimonio podría ser un objetivo adicional o secundario.

En el primero de estos grupos se encuentran aquellos que dependen de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cabeza del sector cultural hasta 2015. Este grupo constituye lo que en términos de Candel y Biesbroek (2016) se denomina subsistema dominante:

- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), institución coordinadora de las acciones llevadas a cabo con la finalidad de proteger el patrimonio cultural.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA).
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
- Fonoteca Nacional
- Comisión Nacional del Patrimonio Cultural Inmaterial de México (CNPCI), integrada por el INAH, el INBA, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR). Se trata de un grupo de trabajo que desde 2010 ha buscado cumplir los compromisos adquiridos por México ante la UNESCO, en materia de preservación del patrimonio cultural inmaterial; sin embargo, no cuenta con el sustento jurídico que defina sus mandatos, objetivos y atribuciones. (ASF, 2013)

En el segundo grupo se encuentran aquellas instituciones que participan en las acciones de preservación del patrimonio cultural desde otros sectores:

- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Participante en las actividades de promoción y difusión cultural en las representaciones de México en el exterior y da seguimiento a los compromisos internacionales de México en materia cultural. En particular, en cuanto a la PPPC, es el actor encargado de realizar los trámites necesarios para la recuperación de bienes arqueológicos, artísticos

y culturales que se localicen en el extranjero y que hayan salido ilícitamente del territorio nacional.

- Procuraduría General de la República (PGR), que colabora en las acciones de recuperación y repatriación de los bienes patrimoniales sustraídos ilícitamente, en coordinación con la SRE, además de atender los delitos relacionados con monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, y vestigios o restos fósiles (DOF: 25-06-2003).
- Secretaría de Turismo (SECTUR), que juega un papel de gran importancia para la promoción y difusión del patrimonio cultural ya que de acuerdo con su Reglamento Interno debe, entre otras funciones, Instrumentar en los destinos turísticos las políticas, programas y demás acciones de la Secretaría destinados a que más mexicanos viajen para conocer y valorar el patrimonio natural, cultural e histórico del país (DOF: 30-12-2013). El Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM) es un actor que auxilia a SECTUR en el cumplimiento de este objetivo al incluir museos, zonas arqueológicas abiertas al público, centros históricos, etc. en la elaboración del Atlas Turístico de México.
- Archivo General de la Nación (AGN), cuyo objetivo primordial es preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de México, promover la organización de archivos administrativos actualizados con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo (DOF: 20-09-2012).
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), actor que, como se mencionó anteriormente, tiene atribuciones para participar en las actividades de protección de los inmuebles considerados patrimonio (DOF: 02-09-2004).

Esta revisión sobre la forma en que se configuró a lo largo del tiempo la PPPC y las diferentes líneas de acción que despliega en la actualidad, así como los actores involucrados para ello, dan cuenta de la multiplicidad de perspectivas, valores e intereses que se encuentran relacionados aun cuando su foco de atención corresponda a otros espacios de política. Para realizar un análisis que permita identificar el grado de integración de la PPPC se tomará como

punto de comparación un modelo de integración “ideal” es decir una situación en la cual ésta se observa en alto grado. Las características de este modelo se detallan en la siguiente sección.

La integración ideal de la PPPC

Una vez realizado el recorrido cronológico para observar la configuración de la PPPC en la actualidad, es preciso centrar la atención en el diseño de la PPPC y analizar si éste refleja o no la integración de políticas. Para ello el punto de comparación será un modelo ideal de integración, mismo que será construido a partir de las dimensiones propuestas por Candel y Biesbroek (2016) que, como ya se ha mencionado anteriormente, permiten observar algunas características que ayudan, en cierto modo, determinar un grado aproximado de integración en diferentes políticas.

La integración de políticas no puede ser analizada como una variable binaria, es decir, no encontraremos políticas completamente integradas o totalmente desintegradas. Cada una de las dimensiones puede encontrarse más o menos integradas que otras. Por consiguiente, es conveniente detenernos a analizar los distintos aspectos que, de acuerdo con Candel y Biesbroek (2016) van marcando un avance hacia la integración en cada dimensión.

Marco de la política

Esta dimensión hace referencia a la forma en que ha sido definido el problema público, lo que refleja la percepción general que hay sobre éste, es decir, si se reconoce o no su naturaleza transversal a distintas políticas. En una situación en la cual el grado de integración es bajo o nulo, no es reconocida la naturaleza transversal del problema, por lo que se considera que debe ser atendido dentro de los límites de un subsistema.

En una segunda fase, se reconoce que los productos de un subsistema tienen efectos sobre los resultados de otro, pero aún no hay presión fuerte hacia la integración. La tercera etapa está marcada por el reconocimiento de que el tratamiento del problema no debe restringirse a un dominio particular, por lo que se observan nociones de coordinación y coherencia. Cuando la integración es alta, hay un amplio reconocimiento de la importancia de tratar al problema en conjunto, es decir, se aborda de forma holística.

Subsistema de participación

Esta segunda dimensión considera el rango de actores e instituciones que se encuentran involucrados en la solución del problema público de que se trate. De acuerdo con los autores, a mayor reconocimiento de la naturaleza transversal de éste, más serán los subsistemas participantes.

Cuando el grado de integración es bajo, nos encontramos con un subsistema dominante como encargado de la solución del problema, no hay más subsistemas formalmente involucrados. En un segundo momento, el resto de los subsistemas reconocen la insuficiencia del dominante para enfrentar al problema y las externalidades derivadas de él. La traducción de ese reconocimiento en la participación formal de otros subsistemas es un aspecto característico de la tercera fase hacia la integración, mientras que el alto grado de integración está determinado por el hecho de que todos los subsistemas relevantes participan en la solución del problema.

Sin embargo, el número de actores involucrados no es el único indicador utilizado para analizar esta dimensión. También es importante observar la forma que tiene lugar la interacción entre ellos. En ese sentido, una baja o nula integración está caracterizada por la falta de interacción entre subsistemas. En la segunda fase encontraríamos intercambio de información entre el subsistema dominante y el resto de los subsistemas, aunque éste sería poco frecuente. La tercera fase, en cambio, este intercambio y coordinación tendría lugar de forma más regular y formal. Por último, en un escenario de alta integración, la interacción sería elevada y formal.

Objetivos de la política

En esta dimensión los autores consideran las políticas en las cuales se han adoptado medidas encaminadas a la solución del problema, en específico busca identificar a aquellas que explícitamente lo han incluido en sus objetivos. Por consiguiente, el análisis de esta dimensión centra su atención en dos aspectos: el rango de políticas en las cuales la solución del problema ha sido incluida como objetivo y la coherencia entre ellas.

En cuanto al rango de políticas, ante un grado bajo de integración encontraríamos que los objetivos de la política estarían incluidos únicamente al interior del subsistema dominante, mientras en la segunda fase serían considerados por uno o más subsistemas. La tercera etapa mostraría inclusión en un mayor número de subsistemas. Cuando nos encontramos con un alto

grado de integración, la solución del problema es objetivo común de todas las políticas relacionadas (o al menos de las más relevantes).

Con respecto a la coherencia entre las políticas relacionadas, cuando el grado de integración es bajo ésta también es baja o nula debido a la falta de reconocimiento de la naturaleza transversal del problema o por elevada autonomía de los subsistemas al definir objetivos (sectoriales). En la segunda etapa, se encontrará un creciente reconocimiento de las externalidades generadas por el problema, lo que ocasionará que éstas sean incluidas, hasta cierto punto, en los objetivos de otras políticas. Conforme el grado de integración se incrementa habrá mayor coherencia, por ello en la tercera etapa se encontrarán objetivos sectoriales coherentes. En cambio, cuando hay alto grado de integración, los objetivos de las políticas son compartidos y sus estrategias son globales.

Instrumentos de la política

La última dimensión propuesta por los autores considera la forma en que son utilizados los instrumentos sustantivos (dirigidos a la solución del problema), la existencia de instrumentos procedimentales (de procedimiento; por ejemplo, para facilitar la coordinación de los subsistemas), así como la consistencia de ambos.

En cuanto a los instrumentos sustantivos, los autores analizan esta dimensión a partir del rango de subsistemas que incluyen instrumentos compartidos, mientras ante un bajo grado de integración los instrumentos corresponden básicamente al subsistema dominante, una segunda etapa estaría determinada por la adaptación de estos instrumentos a uno o más subsistemas. En la tercera etapa se encontraría una diversificación de instrumentos en mayor número de subsistemas. Finalmente, una alta integración estaría caracterizada por la inclusión de instrumentos en todos los subsistemas relevantes.

Con respecto a los instrumentos procedimentales, en la primera fase no se encontrará ninguno a nivel sistema. En la segunda ya hay algunos a efectos de compartir información entre subsistemas. La tercera etapa se identifica un creciente número, lo que facilita que el problema pueda ser abordado de forma conjunta. Cuando el grado de integración es alto es posible encontrar un amplio rango de instrumentos, incluyendo estructuras para coordinar y monitorear los esfuerzos de cada subsistema.

Por último, en cuanto a la consistencia de los instrumentos sustantivos y procedimentales, Candel y Biesbroek (2016) señalan que ésta es más fuerte conforme se

incrementa el grado de integración. Si la integración es baja, la consistencia es nula, en un segundo momento, los subsistemas toman en consideración las externalidades de los instrumentos sectoriales en la búsqueda de la consistencia tanto interna como intersectorial. En la tercera etapa los subsistemas ajustan sus instrumentos con la finalidad de abordar el problema de forma conjunta, por lo que la consistencia se convierte en un objetivo explícito. Finalmente, cuando el grado de integración es alto, los instrumentos son considerados de forma integral y se mezclan con la finalidad de cumplir objetivos coherentes y comunes a los subsistemas.

En la figura 3 se resumen las características de los distintos grados de integración que se podrían observar en cada dimensión.

Figura 3. Elementos para identificar el grado de integración de las políticas públicas.

Dimensiones		Grado de integración			
		Baja integración		→	Alta integración
Marco de la política		Problema: Dentro de los límites de un subsistema.	. Se tiene una noción de las externalidades de los distintos subsistemas.	Se reconoce que la solución no debe restringirse a un dominio particular.	Aproximación holística.
Subsistema de participación	Sistemas involucrados	Un subsistema dominante.	Reconocimiento de las fallas del subsistema dominante para dar solución al problema.	Responsabilidad formal de dos o más subsistemas.	Todos los subsistemas involucrados han desarrollado ideas sobre su papel en la solución del problema.
	Grado de interacción	No hay interacción.	Intercambio de información con el subsistema dominante poco frecuente.	Intercambio más regular y formal. Existe coordinación.	Alta interacción.
Objetivos de la política	Rango de políticas en las que el problema ha sido incluido	Únicamente es incluido en el subsistema dominante.	Incluido en uno o más subsistemas adicionales.	Incluido en los objetivos de otros subsistemas.	Incluido en los objetivos de todas las políticas relacionadas.
	Coherencia	Baja o nula coherencia.	Creciente reconocimiento de externalidades.	Objetivos sectoriales coherentes. Intentos por generar sinergias.	Objetivos compartidos, estrategia global.
Instrumentos de la política	Rango de subsistemas que incluyen instrumentos compartidos	Instrumentos del subsistema dominante.	Adaptación de los instrumentos de uno o más subsistemas para enfrentar las externalidades.	Diversificación de instrumentos en diferentes subsistemas.	Instrumentos incluidos en todos los subsistemas relevantes.
	Instrumentos procedimentales a nivel de sistema	No hay instrumentos procedimentales relevantes a nivel sistema.	Se detectan algunos instrumentos procedimentales.	Creciente número de instrumentos procedimentales.	Amplio rango de instrumentos.
	Consistencia	No hay consistencia.	Las externalidades de los instrumentos sectoriales son consideradas.	La consistencia se convierte en un objetivo explícito.	Mezcla integral de instrumentos.

Fuente: Elaboración propia con información de Candel y Biesbroek (2016)

En síntesis, un modelo ideal estaría caracterizado por el alto grado de integración en todas las dimensiones señaladas por los autores. En cuanto al marco de la política, ésta estaría vinculada al reconocimiento general de que el problema no debe ser tratado por cada subsistema por separado sino en conjunto debido a las externalidades que podrían generar cada uno de los subsistemas de participación de forma individual. Esto se vería reflejado en una definición del problema desde una aproximación holística.

Con respecto a la dimensión de subsistemas de participación, los autores señalan dos aspectos que la conforman: los sistemas involucrados y su interacción. El modelo ideal implicaría, por una parte, que todos los subsistemas involucrados hubieran desarrollado ideas sobre su papel en la solución del problema y, por otra, que la interacción entre ellos para llevar a cabo esas ideas fuera alta.

La dimensión relativa a los objetivos de la política, en un caso ideal, estaría reflejada en que éstos se encontrarían incluidos en todas las políticas relacionadas, pero, además, en el hecho de que se encontrarían comprendidos en una estrategia global. Se trataría de objetivos compartidos, lo que se también se vería reflejado en un alto nivel de coherencia tanto entre políticas como entre espacios de política.

Por último, en una situación de alto grado de integración, la dimensión determinada por los instrumentos de la política mostraría que éstos son compartidos en los diferentes subsistemas involucrados. Adicionalmente, se identificarían estructuras que permitan la coordinación y monitoreo de las acciones de cada uno de ellos.

La situación actual de la PPPC

Con base en esta aportación de Candel y Biesbroek (2016), se realizó el análisis de los planes y programas –tanto nacionales como sectoriales e institucionales– para el período 2013 – 2018. De éstos se seleccionaron aquellos que se encontraran relacionados con la PPPC para determinar en qué medida su diseño fue llevado a cabo con la aproximación integral que el problema requiere. Esto permitió sistematizar la información que ayuda a identificar aquellos aspectos en los cuales se refleja la integración y la medida o grado en que esto sucede.

Marco de la política

Para analizar el marco de la política, de acuerdo con lo señalado por Candel y Biesbroek (2016), el punto de partida considerado fue la definición actual del problema público. Tal

como se mencionó anteriormente, la ASF (2013) determinó que el problema central radica en que el patrimonio cultural es un legado no renovable a la cultura universal que enfrenta múltiples factores que conducen a su deterioro, lo que pone en riesgo la posibilidad de transmitirlo a generaciones futuras. Asimismo, la ASF identificó que la PPPC busca atender el problema prestando atención a las causas que lo originan, lo que implica llevar a cabo actividades de investigación, protección, conservación y restauración, mantenimiento, recuperación, y promoción y difusión de los bienes que conforman el patrimonio cultural, así como la construcción de inmuebles dedicados al arte y la cultura.

Esta definición implica, en primer lugar, detenernos a aclarar qué es el patrimonio cultural, es decir, cuáles son los bienes o expresiones que éste considera. En ese sentido, de acuerdo con la ASF (2013), éste se encuentra conformado por los bienes que hayan sido determinados así por ley o por decreto publicado en el DOF, mismos que son de carácter paleontológico, subacuático, arqueológico, histórico, artístico, cinematográfico y documental.

Estas expresiones tienen características particulares que se traducen en la necesidad de incluir actores provenientes de distintos espacios de política. Por una parte, requieren la intervención de personal suficientemente especializado en cada una de ellas, con conocimientos específicos sobre la disciplina a la cual pertenecen los distintos bienes (por ejemplo, en el caso de los artísticos), sobre su trascendencia en la región en la cual se encuentran ubicados, así como sobre los mecanismos o procedimientos necesarios para su preservación, por señalar algunos aspectos.

Por otra parte, las distintas líneas de acción de la PPPC se encuentran vinculadas con actividades propias de actores pertenecientes a otros espacios de política, como es evidente en el caso de las actividades de recuperación de bienes sustraídos ilícitamente del territorio nacional. Esto, implícitamente apunta a la necesidad de orquestar de forma transversal las tareas incluidas en las distintas líneas de acción de la PPPC.

Esta conjunción de diversas expresiones del patrimonio y líneas de acción de la política, incluidas desde la definición del problema, da muestras del reconocimiento sobre el hecho de que no es posible restringir su tratamiento únicamente a un subsistema de actores. Por tanto, es posible observar que el camino hacia la integración –en esta dimensión– se encuentra en un punto avanzado, aunque sin llegar al modelo ideal.

Subsistema de participación

Para analizar esta dimensión, como señalan Candel y Biesbroek (2016), es necesario considerar los subsistemas involucrados, así como la interacción que hay entre ellos. Con respecto al primero de estos aspectos, las líneas de acción identificadas por la ASF (2013) apuntan hacia la responsabilidad compartida de diversos subsistemas en la solución del problema.

La revisión de los planes y programas de los actores involucrados muestra que en algunos casos esta participación es señalada explícitamente, como es el del Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 que da cuenta de un vínculo estrecho con la PPPC al considerar diversas acciones específicas en torno a la promoción del patrimonio cultural. Entre éstas se encuentra fortalecer el uso sustentable del patrimonio.

En otros casos, como los de la PGR o la SRE, la forma en que los actores intervienen en la PPPC no se encuentra señalada en sus planes y programas, pero su participación se encuentra formalizada por otras vías. En ese sentido, si bien el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 no hace referencia explícita a la PPPC, la PGR cuenta con una Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales a través de la cual, de acuerdo con el convenio celebrado entre la PGR y el INAH, se realizan las acciones relativas a la recuperación del patrimonio cultural sustraído ilícitamente del territorio mexicano.

Por su parte, de acuerdo con el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018, la SRE tiene una participación activa en las tareas de difusión, aunque de forma indirecta ya que su objetivo 4 consiste en “promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural” (DOF: 13-12-2013d). Aquí, es quizá más revelador el Plan de trabajo del Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que atribuye a este actor, entre otras:

- a) La promoción y difusión del patrimonio cultural.
- b) El fortalecimiento de la presencia de México en los órganos y foros –de la UNESCO– dedicados a la protección, conservación y salvaguardia del patrimonio cultural en el mundo.

En cuanto al grado de interacción entre los subsistemas, se observa un intercambio formal de información poco frecuente entre ellos. Destacan los casos de la PGR y la SECTUR

como ejemplos de intercambio más regular y formal, en donde es posible observar cierta coordinación para la realización de las actividades de la PPPC que requieren su participación (recuperación y promoción, respectivamente). No obstante, no fue posible identificar mecanismos de comunicación formales con otros subsistemas.

En síntesis, aunque las líneas de acción de la PPPC requieren la participación conjunta de actores pertenecientes a distintos subsistemas, la forma en que esta interacción tiene lugar aún no es reflejo del proceso de integración de políticas. Las relaciones más regulares y formales, así como las muestras de coordinación entre actores, son características principalmente al interior del subsistema dominante, pero no así al exterior.

Objetivos de la política

En cuanto a la tercera de las dimensiones propuestas por Candel y Biesbroek (2016), en particular con respecto al rango de políticas en las que el tema ha sido incluido, el análisis de los distintos planes y programas mostró que el patrimonio cultural y su preservación son un tema recurrente incluso en políticas que en apariencia podrían no estar relacionadas, aunque no en todos los subsistemas que podrían intervenir en la PPPC. Por consiguiente, fue posible identificar tres categorías. La primera está conformada por aquellos que incluyen explícitamente entre sus objetivos algunos relacionados con la protección, promoción, conservación y/o mantenimiento del patrimonio cultural. La segunda, por los que sólo reconocen su importancia. La tercera agrupa a los que, sin incluir ni hacer mención de aspectos relativos a la preservación del patrimonio cultural, tienen objetivos y estrategias que pueden tener efectos sobre la PPPC o son afectadas por ésta. En la figura 4 se sintetiza la información relativa a los objetivos de las políticas de estas tres categorías.

Figura 4. Integración de la PPPC desde la dimensión de objetivos de la política.

Incluyen explícitamente entre sus objetivos algunos relacionados con la protección, promoción, conservación y/o mantenimiento del patrimonio cultural.	
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	La protección y preservación del patrimonio es una de las estrategias por medio de las cuales en este plan se busca lograr el objetivo de ampliar el acceso a la cultura (DOF: 20-05-2013).
Programa Sectorial de Educación 2013-2018, que representa al subsistema dominante.	<p>Su quinto objetivo gira en torno a la promoción y difusión de la cultura y el arte, una de las estrategias para ello está dirigida específicamente al fortalecimiento de la identidad nacional a través de la difusión del patrimonio cultural (DOF: 13-12-2013c).</p> <p>Programas que abarca:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 ○ Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018 ○ Programa Institucional del Instituto Mexicano de Cinematografía 2014-2018 ○ Programa Institucional del Fondo de Cultura Económica 2014-2018 ○ Programa Institucional del Instituto Mexicano de la Radio 2014-2018 ○ Programa Institucional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018 <p>De éstos, el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 es el más específico y detallado en torno a la protección del patrimonio cultural. Su objetivo cuarto se centra en la promoción y difusión no sólo del patrimonio sino de la diversidad cultural, por lo que las estrategias trazadas en él están íntimamente vinculadas con las líneas de acción de la PPPC.</p>
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018.	El objetivo 5 de este programa, consistente en “fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras” (DOF: 13-12-2013f) representa su principal vínculo con la PPPC. De éste, derivan estrategias específicas para la preservación y aprovechamiento del patrimonio cultural. Además, alineada a él se encuentra la Política de Fomento a la Gastronomía Nacional que, en términos generales, busca preservar una de las expresiones del patrimonio cultural.
Programa Institucional del AGN 2014-2018.	Los dos primeros objetivos de éste programa explícitamente hacen referencia a la preservación del patrimonio documental, su objetivo cuarto a la difusión y el quinto al fomento a la investigación (DOF: 29-05-2014).
Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal.	Dos de sus cinco grandes objetivos hacen énfasis en el aprovechamiento del patrimonio federal y paraestatal, en particular el inmobiliario (DOF: 24-07-2014). Entre los bienes que lo conforman, existen inmuebles considerados como patrimonio cultural, por lo que estos objetivos son aplicables a ellos.

Sólo reconocen la importancia de la protección, promoción, conservación y/o mantenimiento del patrimonio cultural.	
Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.	Si bien el programa no hace referencia explícita a la PPPC, sus objetivos no se contraponen a ésta. La participación de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales en las actividades de recuperación de bienes sustraídos ilícitamente, son muestra del reconocimiento de la importancia de la preservación del patrimonio cultural.
Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018.	De acuerdo con los objetivos de este programa la SRE juega un papel importante como promotor del país hacia el resto del mundo (DOF: 13-12-2013d). Esto no se limita al ámbito cultural; no obstante, reconoce la importancia del patrimonio cultural como una de las fortalezas para potenciar el desarrollo turístico y cultural y, a través del Representante Permanente de México ante la UNESCO, lleva a cabo acciones encaminadas a su preservación y difusión (SRE, 2013).
Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018.	Se trata de un programa que parte del reconocimiento de la importancia de la diversidad cultural de México, misma que tiene su origen en un complejo pasado, que está invariablemente vinculado al patrimonio cultural.
Programa Institucional del Fondo de Cultura Económica 2014-2018	Al tratarse de un organismo encaminado a promover el acceso al conocimiento y la cultura, reconoce en sus objetivos la importancia de la distribución y comercialización no sólo de publicaciones sino de bienes culturales de otra índole. Aunque no se hace referencia al patrimonio cultural en particular, el carácter de los bienes que promueve podría estar relacionado con éste de diversas formas.
No incluyen explícitamente en sus objetivos acciones o metas vinculadas con la preservación del patrimonio cultural pero sus tareas sí se encuentran relacionadas.	
Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018.	Dos de los objetivos de este programa están relacionados de forma relativamente directa con la PPPC. El primero consiste en generar condiciones para la movilidad de personas de tal forma que incremente la calidad de vida. El segundo está vinculado con el desarrollo del sector de forma integral y a largo plazo (DOF: 13-12-2013a). La importancia del patrimonio cultural en la calidad de vida de los ciudadanos y la visión de largo plazo que requiere la atención al problema público que atiende la PPPC, son dos características que podrían ser consideradas en el planteamiento de los objetivos y las estrategias propuestas en este programa a efectos de conseguir que las políticas sean coherentes entre sí.
Programa Sectorial de Marina 2013-2018.	El objetivo 2 de este programa hace referencia a la protección al medio ambiente marino (DOF: 16-12-2013c). Este aspecto es precisamente el que tiene relación con la protección del patrimonio cultural, específicamente con el subacuático, cuyas acciones de protección y mantenimiento requieren llevarse a cabo sin poner en riesgo el medio ambiente. Por consiguiente, sería conveniente que el programa detallara alguna o algunas líneas de acción específicas para ello.
Programa Institucional del Instituto nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018.	En términos generales, este programa está encaminado a la protección y promoción de las lenguas indígenas (DOF:13-05-2014). Al ser éstas una forma en que la identidad nacional se ve reflejada, no está totalmente desvinculada de la protección del patrimonio cultural, por tanto, el trabajo en conjunto podría potenciar la efectividad, tanto de este programa, como de la PPPC.

Programa Institucional del Instituto Mexicano de Cinematografía 2014-2018.	Sus objetivos giran en torno a la promoción y difusión de la actividad cinematográfica nacional (DOF:09-05-2014) sin señalar explícitamente distinción entre la producción reciente y aquella que es parte del patrimonio cultural. Sería pertinente que incluyera metas relacionadas con éste último.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.	Centra su atención en el crecimiento ordenado y la planeación territorial, así como el acceso a la vivienda, con la finalidad de potenciar el bienestar de las personas (DOF: 16-12-2013b). Por consiguiente, la inclusión de objetivos que lo vinculen con el patrimonio cultural
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018.	Los objetivos señalados en este programa giran en torno a la generación de empleos y la protección de los derechos de los trabajadores (DOF: 13-12-2013e). Aunque en apariencia ello no tiene vínculo aparente con la preservación del patrimonio cultural, las expresiones inmateriales del patrimonio podrían ser aprovechadas como fuentes de empleo, por lo que no escapan al campo de acción de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.	El impulso al desarrollo comunitario, la mejora del ingreso de las personas en situación de pobreza y el fortalecimiento de un entorno digno que propicie el desarrollo –objetivos señalados en este programa– (DOF: 13-12-2013b) podrían ser vinculados principalmente con la preservación de las expresiones inmateriales del patrimonio cultural, igual que en el caso anterior. La posibilidad de que éstas puedan potenciar los objetivos de este programa y viceversa, no debería ser ignorada.
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018.	El objetivo cuarto de este programa hace referencia al aprovechamiento sustentable del patrimonio natural (DOF: 12-12-2013). Aunque no se contrapone con la PPPC, la cercanía del patrimonio natural y el cultural en cuanto a sus beneficios, y los riesgos que enfrentan podrían conducir a acciones llevadas a cabo de manera conjunta para su preservación.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.	El segundo objetivo de este programa persigue la consolidación de un modelo de desarrollo urbano que garantice la sustentabilidad social, económica y ambiental (DOF: 30-04-2014). Sus acciones, por tanto, no son ajenas y tienen impacto sobre los bienes que conforman el patrimonio cultural (monumentos e inmuebles, primordialmente). Sería conveniente que esto se encontrara reflejado desde sus objetivos y estrategias.

Fuente: Elaboración propia con información de los planes y programas enlistados en el Anexo 1.

Una vez considerado el rango de políticas en las que el tema ha sido incluido es conveniente prestar atención a la coherencia que exista entre ellas, es decir, su capacidad de reforzarse mutuamente y que no exista conflicto entre sus objetivos. En este aspecto, el análisis de los planes y programas da muestras de la importancia que dan diversos actores a la preservación de los bienes culturales.

En el caso del INDAABIN, sus funciones parten del reconocimiento del valor histórico de los inmuebles y sus acciones se encuentran encaminadas a la preservación de esta forma particular del patrimonio cultural, por lo que es posible identificar nociones de coherencia con la PPPC.

Por su parte, SECTUR también considera la importancia del patrimonio como atractivo turístico. Las acciones que propone para aprovecharlo no se contraponen con aquellas que buscan su preservación, por el contrario, recurrentemente hace referencia a la necesidad de equilibrarlas.

En el caso del el del AGN, existe un reconocimiento por la importancia de la preservación de la memoria (DOF: 30-04-2014). Justamente éste el centro en torno al cual giran sus objetivos y líneas de acción, por lo que la coherencia entre éstos y la PPPC es notable.

En suma, es posible considerar que los objetivos de la PPPC han sido incluidos, en cierto modo, en los objetivos de otros subsistemas sin alcanzar la integración por completo dado que no todos los subsistemas potencialmente relevantes se han fijado metas o acciones que incluyan la preservación del patrimonio cultural. En ese sentido, la integración de políticas se encuentra en una fase bastante adelantada.

En cuanto a la coherencia entre las políticas involucradas, se observa un creciente reconocimiento de las externalidades entre ellas y, en cierta medida, esto se refleja en sus objetivos. No obstante, se trata sólo de algunos casos, por lo que en este aspecto, la integración aún es incipiente.

Instrumentos de la política

Como ya se ha mencionado, Candel y Biesbroek (2016), analizan tres aspectos de esta dimensión: el rango de subsistemas que incluyen instrumentos compartidos, los instrumentos procedimentales a nivel de sistema y la consistencia entre ambos. A continuación detallaremos la forma en que éstos se ven reflejados en la PPPC.

Por lo que respecta al rango de subsistemas que incluyen instrumentos compartidos, lo que se observa a partir del análisis de los distintos planes y programas es que en general los instrumentos sustantivos utilizados directamente para la preservación del patrimonio cultural, pertenecen primordialmente al subsistema dominante, es decir, se encuentran a cargo de actores del sector cultural. Las tareas de conservación y mantenimiento son llevadas a cabo principalmente por el INAH y el INBA.

No obstante, es posible detectar que el caso particular de los catálogos que detallan los bienes considerados como patrimonio cultural, existe cierta adaptación a otros subsistemas, tal es el caso de los registros a cargo del INDAABIN: el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, el Catastro del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal y Centro de Documentación e Información del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal (DOF: 24-07-2014).

Por lo que respecta a los instrumentos procedimentales, el grado de integración observado es relativamente bajo. Únicamente fue posible identificar la existencia de la Comisión Nacional del Patrimonio Cultural Inmaterial de México (CNPCI) y el Convenio celebrado entre la PGR y el INAH para la recuperación de bienes sustraídos ilícitamente.

Finalmente, en cuanto a la consistencia entre los instrumentos descritos arriba, los planes y programas analizados aún no la incluyen como objetivo explícito. No obstante, es posible observar que en algunos casos son consideradas las externalidades de los instrumentos sectoriales. El hecho de que los objetivos, estrategias y líneas de acción señalados se encuentren proyectados a un período sexenal conlleva a una visión de corto plazo en la cual difícilmente podría lograrse la consolidación consistente de los instrumentos identificados, aunque probablemente algunos instrumentos –sobre todo procedimentales– pudieran perdurar.

En síntesis, con respecto a esta dimensión, nos encontramos en general con un grado de integración medio-bajo, correspondiente con la segunda etapa del proceso hacia el modelo ideal. Esto da cuenta de la dificultad de traducir el reconocimiento de la importancia de la PPPC –y su inclusión en los objetivos de otras políticas– en instrumentos concretos que contribuyan a la solución del problema público.

La figura 5 muestra un resumen del análisis realizado con la finalidad de determinar el grado de integración de la PPPC. La información considerada para estos efectos, se encuentra sintetizada en el Anexo 2.

Figura 5. Grado de integración de la PPPC.

Dimensión		Grado de integración	Aspectos que reflejan el grado de integración
Marco de la política		Se reconoce que el tratamiento del problema no debe restringirse a un dominio particular.	Diversidad de formas del patrimonio y líneas de acción que requieren atención coordinada de actores de distintos dominios de política.
Subsistema de participación	Sistemas involucrados	Responsabilidad formal de dos o más subsistemas.	En algunos casos, como el de la PGR, su papel en la PPPC está formalmente establecido. En otros, como es el de la SECTUR o la SRE, se trata de un vínculo muy estrecho, aunque no necesariamente formalizado.
	Grado de interacción	Intercambio de información con el subsistema dominante poco frecuente.	Con algunos actores el intercambio de información es poco frecuente, como es el caso de la SRE. Con otros, no hay intercambio formalizado, aunque pareciera ser regular.
		Intercambio más regular y formal.	Éste tiene lugar básicamente entre actores del mismo subsistema. La coordinación entre ellos es mayor que con los de otros subsistemas; no obstante, ésta se observa en algunos casos como el de la PGR y la SECTUR.
Objetivos de la política	Rango de políticas en las que el problema ha sido incluido	Incluido en los objetivos de otros subsistemas.	La importancia del patrimonio cultural es reconocida en diversos planes y programas. Algunos lo incluyen como objetivo explícito. Otros más no la consideran aun cuando se encuentran cercanamente relacionados.
	Coherencia	Creciente reconocimiento de externalidades.	En algunos casos hay reconocimiento del efecto e importancia del patrimonio cultural en planes y programas de otros espacios de política. En otros, aunque no indican relación explícitamente, no hay contradicciones.
Instrumentos de la política	Rango de subsistemas que incluyen instrumentos compartidos	Adaptación de los instrumentos para enfrentar las externalidades.	Aunque los instrumentos específicos para preservación del patrimonio son básicamente sectoriales, algunos catálogos se encuentran a cargo de actores de diferentes subsistemas.
		Diversificación de instrumentos en diferentes subsistemas	Utilización de instrumentos propios de otros subsistemas, como en el caso de la SECTUR (Pueblos Mágicos)
	Instrumentos procedimentales a nivel de sistema	Se detectan algunos instrumentos procedimentales	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional del Patrimonio Cultural Inmaterial de México (CNPCI). • Convenio PGR – INAH para la recuperación de bienes sustraídos ilícitamente
	Consistencia	Las externalidades de los instrumentos sectoriales son	Aún no es un objetivo explícito. Visión de corto plazo que impide consolidación).

		consideradas.	
--	--	---------------	--

Fuente: Elaboración propia con información de Candel y Biesbroek (2016) y de los planes y programas enlistados en el Anexo 1.

El análisis realizado nos permite identificar, a grandes rasgos, las características de la PPPC que dan muestras de integración con otras políticas. Como se observa en el resumen presentado en la Figura 5, el grado de integración no es el mismo en todas las dimensiones propuestas por Candel y Biesbroek (2016) e, incluso, al interior de estas dimensiones es posible encontrar diferencias.

Una de las posibles razones por las cuales se observan estas diferencias radica en la importancia que se otorga al problema público con respecto a otros existentes, es decir, al lugar que ocupa dentro de las prioridades que deben ser atendidas. Además de ello, las agendas e intereses propios de cada actor, así como los valores que cada uno de ellos protegen de forma primordial, también podrían explicar al menos en parte, las diferencias en el grado de integración, tanto entre dimensiones como al interior de ellas. Por tanto, las prioridades que cada subsistema atiende no necesariamente coincidirán incluso cuando exista el reconocimiento generalizado de la relevancia del problema público.

Como señalan Nordbeck y Steurer (2015), uno de los límites a la integración radica en la dificultad de traducir la visión integral en procesos y programas concretos. Es posible señalar que la PPPC es un ejemplo de ello a partir de los resultados que arroja el análisis, principalmente de la dimensión relativa a los instrumentos de la política.

Para que la integración de políticas pueda tener lugar es necesario que las intervenciones sean diseñadas a partir de una visión de largo plazo ya que se trata de un proceso que no puede tener lugar con rapidez. De acuerdo con Nordbeck y Steurer (2015), para que la integración pueda tener lugar y se fortalecerse, los actores deben compartir –al menos en cierta medida– los valores que se protegerán, así como la población objetivo de la intervención; además se requiere adecuar las estructuras organizacionales y mecanismos de gobernanza a través de los cuales permearán las acciones diseñadas.

Sin embargo, la elaboración de planes y programas cuya factibilidad política depende de los resultados observables en el corto plazo, podría complicar la tarea de diseñar políticas que conduzcan a (y sostengan) la integración sobre todo si ello conduce a resistencias que impidan la reorientación de los esfuerzos.

Además, lograr el equilibrio entre los objetivos generales –los que persigue el conjunto de políticas integradas– y los aspectos particulares o específicos de cada una de ellas es una tarea delicada ya que no siempre será prudente dejar de poner énfasis en aquellos que han recibido atención prioritaria en el pasado sobre todo cuando de ello depende su factibilidad política y validación social. Esto no quiere decir que la integración de políticas pretenda dejarlos fuera o restarles importancia, aunque sí podría implicar su adecuación y transformación para que sean congruentes con el resto de las intervenciones involucradas. Adicionalmente, existen elementos que sin ser estrictamente limitantes de la integración pueden tener efectos negativos sobre ésta o al menos dificultarla. El caso de la PPPC, por ejemplo, enfrenta el reto de la definición sobre lo que es y lo que no es patrimonio cultural, es decir, la determinación de los bienes que lo conforman. Por consiguiente, diseñar planes y programas que puedan abarcar todas las expresiones del patrimonio cultural es en sí un desafío que resulta aún más difícil de sortear cuando la intención es que éstos se encuentren alineados con el resto de las políticas que se busca integrar. En ese sentido, el aspecto que quizá recibe menos atención es el patrimonio cultural inmaterial, que no es expresamente designado como tal y, por consiguiente, las estrategias y líneas de acción en torno a éste son limitadas. Sería conveniente revisar los mecanismos y procedimientos por medio de los cuales se lleva a cabo la selección de los bienes que constituyen el patrimonio cultural para que las líneas de acción de la PPPC sean acordes con las características de éstos, es decir que atiendan de forma completa el problema público que les da origen, de lo contrario los beneficios de la integración de políticas podrían diluirse.

Comentarios finales y conclusiones

La importancia de la preservación del patrimonio cultural radica en que éste es uno de los mecanismos por medio de los cuales es posible ampliar el acceso a la cultura, misma que, a su vez, impacta positivamente el desarrollo en diversas formas. Dadas la complejidad del problema público que implica su deterioro y la amplitud de ámbitos y sectores que se encuentran vinculados en la PPPC, a lo largo de este documento se ha realizado un estudio de la integración de políticas. A través de éste se buscó identificar sus implicaciones, los retos que enfrenta, la forma en que se refleja en las políticas públicas y de qué manera –si es posible– lograrla. Se tomó como caso de estudio el diseño de la PPPC con la finalidad de determinar si éste es reflejo de la integración de políticas e identificar aspectos o características concretas que dan muestras de ésta.

El estudio de la integración de políticas permitió corroborar la idea de que si bien ésta es deseable –ya que busca que las diferentes intervenciones no sólo den solución a los problemas públicos que atienden de forma individual, sino que contribuyan a resolver el conjunto de ellos– difícilmente es posible lograrla en su totalidad ya que enfrenta numerosas dificultades debido a las cuales en algunos aspectos de las políticas será posible observar un mayor grado de integración que en otros o incluso algunas se encontrarán más integradas que otras.

Se exploraron los conceptos de coordinación, coherencia e integración como formas de articular las intervenciones que buscan solucionar problemas públicos. A diferencia de los dos primeros, la pertinencia y relevancia de la integración radica en que se trata de una lógica bajo la cual el acercamiento a las soluciones potenciales toma en consideración las externalidades producidas por otras las políticas relacionadas con el problema y busca abarcar el proceso de políticas públicas completo, además de que sus objetivos y metas tienen alcance de largo plazo. Es precisamente de este carácter holístico de donde se derivan las limitantes de la integración, ya que enfrenta el reto de conjuntar el trabajo no sólo de numerosas visiones y perspectivas sino también de diferentes estructuras y procesos en los que probablemente no se habían identificado con anterioridad objetivos, elementos y rasgos en común.

En el caso de la PPPC, el análisis realizado permitió determinar que en algunos aspectos ésta da muestras de avanzar hacia la integración con otras políticas; sin embargo, el grado de integración no es el mismo en todas las dimensiones propuestas por Candel y Biesbroek (2016), de hecho al interior de éstas es posible encontrar diferencias derivadas del

reconocimiento de otros problemas públicos cuya importancia puede ser mayor en términos comparativos, lo que conlleva a que cada subsistema enfrente prioridades que no necesariamente coincidirán.

Así mismo, la revisión de la literatura sobre la integración de políticas sustenta los resultados del análisis a partir de las dimensiones señaladas por Candel y Biesbroek (2016) y permitió corroborar la idea de que difícilmente es posible lograr la integración “total” de políticas ya que esta enfrenta numerosas limitantes y retos.

En ese sentido, Nordbeck y Steurer (2015) señalan que uno de los límites a la integración radica en la dificultad de traducir la visión integral en procesos y programas concretos. Si bien el objetivo sería que estas acciones concretas fueran diseñadas en conjunto por los actores involucrados, es necesario reconocer que las aportaciones de cada uno se realizan desde ángulos (sectores, ámbitos, espacios) distintos, lo que puede tener como consecuencia que ante objetivos generales y conjuntos, se descuiden algunos elementos que en apariencia sean de menor relevancia. El análisis realizado de los planes y programas conduce a determinar que si factibilidad política de éstos depende de los resultados observables en el corto plazo, podría ser aún más complicada la tarea de diseñar políticas que conduzcan a la integración o la sostengan en el largo plazo.

Ante un panorama de esta naturaleza cobran relevancia las recomendaciones de Nordbeck y Steurer (2015), quienes consideran que es conveniente: a) fortalecer procesos estratégicos que permitan delimitar las líneas de acción a seguir; b) fomentar una mayor gobernanza, aunque ésta implique en mayor o menor medida la pérdida de control sobre aspectos específicos de la intervención; y c) lograr que los actores compartan una visión de largo plazo.

Además, es importante señalar que aunque la integración de políticas puede tener beneficios al considerar un panorama amplio para las intervenciones que se llevan a cabo, no es posible asegurar que entre mayor sea el grado de integración mayores probabilidades de éxito tendrán las políticas involucradas si esto no toma en consideración y es vinculado con el árbol del problema, es decir, si no está ligada directamente a la solución del mismo. El caso de la PPPC muestra que el reconocimiento del problema en distintos espacios de política no es suficiente para contribuir a su solución, es necesario que ese reconocimiento sea traducido en acciones concretas.

Para que el diseño de estas acciones sea adecuado será necesario que parta del reconocimiento de las distintas manifestaciones del patrimonio y sus características particulares a efectos de poder vincular cada una de ellas con las intervenciones –propias de otros subsistemas– más adecuadas, con lo cual se buscaría evitar que operen de forma independiente, duplicando esfuerzos o, en el peor de los escenarios, de forma contradictoria.

De igual forma es necesario realizar una revisión de las estructuras organizacionales e institucionales vigentes para que las acciones puntuales que se diseñen sean acordes con éstas y se aprovechen los procesos que actualmente tienen lugar. Esto cobra especial relevancia a la luz de la creación de la Secretaría de Cultura, situación que podría modificar los vínculos existentes con otros sectores con los que había cercanía, como el educativo, pero también podría ampliar la perspectiva al no centrarse únicamente en éste y prestar mayor atención a otros, como el ambiental o el sector turismo.

Aunado a lo anterior, sería recomendable promover la apertura –y en su caso, formalización– de los canales y vías de comunicación entre los actores y aprovechar la experiencia de cada uno de ellos en su área fomentando el trabajo conjunto manteniendo presente la idea de que el objetivo a cumplir ya no es específico y particular para cada sector sino que se trata de generar líneas de acción que contribuyan a la solución del conjunto de problemas públicos relacionados.

Finalmente, es preciso señalar que incluso en el caso de un alto grado de integración en el diseño, sería necesario realizar un análisis sobre ésta en el resto de las etapas del proceso de políticas públicas antes de afirmar o poner en tela de juicio tanto el grado en que se encuentra reflejada en una política, como su contribución a la solución de problemas complejos.

Anexo 1

Planes y programas relacionados con la PPPC

1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del cual se desprenden:
 - 1.1. Programa Sectorial de Educación Pública 2013-2018
 - 1.1.1. Programa de Cultura y Arte 2014-2018
 - 1.1.2. Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018
 - 1.1.3. Programa Institucional del Instituto Mexicano de Cinematografía 2014-2018
 - 1.1.4. Programa Institucional del Fondo de Cultura Económica 2014-2018
 - 1.1.5. Programa Institucional del Instituto Mexicano de la Radio 2014-2018
 - 1.1.6. Programa Institucional del Instituto nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018
 - 1.2. Programa Sectorial de Turismo 2013-2018, que da origen a:
 - 1.2.1. Política de fomento a la Gastronomía Nacional
 - 1.3. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018
 - 1.3.1. Plan de trabajo del Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
 - 1.4. Programa Sectorial de Marina 2013-2018
 - 1.5. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018
 - 1.6. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018
 - 1.7. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
 - 1.8. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018
 - 1.9. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018
2. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018
3. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018
4. Programa de Control y aprovechamiento inmobiliario Federal
5. Programa Institucional AGN 2014-2018

Anexo 2

Planes y programas que incluyen aspectos relacionados con la PPPC.

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC
1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	
	<p>Objetivo 3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.</p> <p style="padding-left: 40px;">Estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3.3.1. Situar a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social. • 3.3.2. Asegurar las condiciones para que la infraestructura cultural permita disponer de espacios adecuados para la difusión de la cultura en todo el país. • 3.3.3. Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional. • 3.3.4. Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas. • 3.3.5. Posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y del establecimiento de una Agenda Digital de Cultura en el marco de la Estrategia Digital Nacional.
1.1 Programa Sectorial de Educación Pública 2013-2018	
	<p>Objetivo 5. Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral</p> <p style="padding-left: 40px;">Estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5.1. Fomentar la educación artística y cultural y crear mayores oportunidades de acceso a la cultura, especialmente para el sector educativo • 5.2. Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos • 5.3. Fortalecer la identidad nacional a través de la difusión del patrimonio cultural y el conocimiento de la diversidad cultural • 5.4. Reforzar los canales de generación y acceso a bienes y servicios culturales para la población estudiantil • 5.5. Fortalecer el acceso de la población estudiantil y docente a la cultura, con

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC)
	<p>el uso de las tecnologías digitales.</p> <p>De este programa sectorial se desprenden algunos programas especiales e institucionales relacionados con la PPPC:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 • Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018 • Programa Institucional del Instituto Mexicano de Cinematografía 2014-2018 • Programa Institucional del Fondo de Cultura Económica 2014-2018 • Programa Institucional del Instituto Mexicano de la Radio 2014-2018 • Programa Institucional del Instituto nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018
	<p>1.1.1. Programa de Cultura y Arte 2014-2018</p>
	<p>Objetivo 1. Promover y difundir las expresiones artísticas y culturales de México, así como proyectar la presencia del país en el extranjero</p> <p>Objetivo 2. Impulsar la educación y la investigación artística y cultural</p> <p>Objetivo 3. Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos y hacer un uso más intensivo de ella</p> <p>Objetivo 4. Preservar, promover y difundir el patrimonio y la diversidad cultural</p> <p>Estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4.1 Reforzar las acciones de regulación y protección legal del patrimonio cultural material • 4.2 Fortalecer las acciones de protección técnica del patrimonio cultural • 4.3 Intensificar las acciones de conservación, restauración, rehabilitación y mantenimiento del patrimonio cultural • 4.4 Fortalecer el reconocimiento, identificación, registro y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial • 4.5 Incrementar las acciones para un mayor conocimiento y difusión del patrimonio cultural • 4.6 Redimensionar el apoyo a las culturas populares, indígenas, urbanas y comunitarias, destacando su dinamismo y capacidad de innovación e interacción

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC
	<p>Objetivo 5. Apoyar la creación artística y desarrollar las industrias creativas para reforzar la generación y acceso de bienes y servicios culturales</p> <p>Objetivo 6. Posibilitar el acceso universal a la cultura aprovechando los recursos de la tecnología digital.</p>
	<p>1.1.2. Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018</p>
	<p>Objetivo 1. Fortalecer la pertinencia cultural y lingüística en la educación básica</p> <p>Objetivo 2. Contribuir al fortalecimiento de la educación media superior y la formación para el trabajo mediante la incorporación del enfoque intercultural y la pertinencia educativa.</p> <p>Objetivo 3. Fortalecer la educación superior con calidad y pertinencia cultural y lingüística.</p> <p>Objetivo 4. Promover procesos y actividades de planeación y evaluación de políticas educativas para que sean pertinentes respecto a la pluriculturalidad del país.</p> <p>Objetivo 5. Fomentar la interculturalidad en los ámbitos de la educación no formal.</p> <p>Objetivo 6. Promover el fortalecimiento, desarrollo, valoración, enseñanza y preservación de las lenguas indígenas nacionales en todo el sistema educativo nacional.</p> <p>Estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6.1. Difundir la diversidad cultural y lingüística del país, los programas y servicios públicos en lenguas indígenas nacionales • Propiciar que las personas hablantes de lenguas indígenas nacionales tengan educación en igualdad de condiciones • Coadyuvar a la observancia al cumplimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas • Fortalecer el conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural para la atención con pertinencia lingüística en los servicios educativos • Impulsar la revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales
	<p>1.1.3. Programa Institucional del Instituto Mexicano de Cinematografía 2014-2018</p>

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC
	<p>Objetivo 1. Apoyar la producción cinematográfica nacional.</p> <p>Objetivo 2. Promover el cine mexicano en el territorio nacional y en el extranjero.</p> <p>Objetivo 3. Difundir la actividad cinematográfica nacional por los medios de comunicación masiva y la tecnología digital de vanguardia.</p>
	<p>1.1.4. Programa Institucional del Fondo de Cultura Económica 2014-2018</p>
	<p>Objetivo 1. Publicar obras de temas y autores novedosos, en formatos tradicionales y electrónicos, que sirvan de acceso al conocimiento y la cultura.</p> <p>Objetivo 2. Distribuir, promover y comercializar las publicaciones del FCE y otros bienes culturales de calidad que contribuyan a la reflexión y transmisión de ideas.</p> <p>Objetivo 3. Afianzar y acrecentar la presencia del FCE en las diferentes regiones de influencia de las filiales en Iberoamérica.</p>
	<p>1.1.5. Programa Institucional del Instituto Mexicano de la Radio 2014-2018</p>
	<p>Objetivo 1. Crear contenidos que promuevan las culturas populares, indígenas, urbanas y comunitarias a fin de contribuir al fortalecimiento de la democracia.</p> <p>Objetivo 2. Ampliar la oferta radiofónica para promover la cultura y el arte en la niñez y en la juventud de los radioescuchas.</p> <p>Objetivo 3. Promover a través de nuevas aplicaciones, diversos contenidos de interés cultural dirigidos a la niñez y a la juventud.</p>
	<p>1.1.6. Programa Institucional del Instituto nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018</p>
	<p>Objetivo 1. Promover el ejercicio, respeto y defensa de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.</p> <p>Objetivo 2. Promover la ampliación de uso de las lenguas indígenas en los ámbitos de la vida pública y privada.</p> <p>Objetivo 3. Incrementar la participación de personas hablantes de lenguas indígenas, la expresión y presencia de éstas en los medios de comunicación.</p> <p>Objetivo 5. Propiciar la generación de conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad lingüística y cultural del país.</p> <p>Objetivo 6. Impulsar el multilingüismo y la interculturalidad en las políticas públicas.</p>

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC)
1.2. Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	
	<p>Objetivo 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia 5.1. Identificar la vocación y el potencial del capital natural y cultural mediante el ordenamiento turístico del territorio. • Estrategia 5.3. Fortalecer la contribución del turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable. • Estrategia 5.4. Promover una distribución amplia y justa de los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras. • Estrategia 5.5. Crear instrumentos para que el turismo sea una actividad incluyente que brinde oportunidades para que más mexicanos viajen.
1.2.1. Política de fomento a la Gastronomía Nacional	
	<p>Objetivos:</p> <p>I. Desarrollar y potenciar la oferta gastronómica del país, como un medio para promover la riqueza natural y cultural de México;</p> <p>II. Fomentar el turismo y generar el desarrollo económico local y regional, a través de la oferta gastronómica y su cadena de valor productiva de la gastronomía mexicana;</p> <p>III. Fortalecer la cadena de valor productiva de la gastronomía mexicana en las cocinas tradicionales de México, con énfasis en recursos, productos, platillos y regiones emblemáticas, y</p> <p>IV. Promover integralmente la gastronomía mexicana como un atractivo turístico y cultural a nivel nacional e internacional.</p>
1.3. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018	
	<p>Objetivo 2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.</p> <p>Objetivo 3. Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países.</p> <p>Objetivo 4. Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.</p>

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC
	<p>1.3.1. Plan de trabajo del Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)</p>
	<p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y difundir el patrimonio cultural de México en todas sus manifestaciones y expresiones como mecanismo para contribuir a su protección, revaloración y protección. • Fortalecer la presencia de México en los distintos foros y órganos subsidiarios de la UNESCO que se ocupan de la protección, conservación y salvaguardia del patrimonio cultural en el mundo. • Promover la identificación, formulación y ejecución de proyectos de cooperación en materia cultural en el marco de la UNESCO, en áreas y regiones estratégicas para México, particularmente en países del istmo centroamericano y de América Latina y el Caribe.
	<p>1.4. Programa Sectorial de Marina 2013-2018</p>
	<p>Objetivo 2. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de la Institución contribuyendo a garantizar la Seguridad Nacional y la protección al medio ambiente marino.</p>
	<p>1.5. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018</p>
	<p>Objetivo 1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.</p> <p>Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.</p> <p>Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.</p> <p>Objetivo 4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.</p> <p>Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.</p>

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC)
1.6. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	
	<p>Objetivo 1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.</p> <p>Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.</p> <p>Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.</p> <p>Objetivo 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.</p>
1.7. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	
	<p>Objetivo 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.</p> <p>Objetivo 5 Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.</p> <p>Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.</p>
1.8. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018	
	<p>Objetivo 1: Desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social.</p> <p>Objetivo 3: Generar condiciones para una movilidad de personas integral, ágil, segura, sustentable e incluyente, que incremente la calidad de vida.</p> <p>Objetivo 6: Desarrollar integralmente y a largo plazo al sector con la creación y adaptación de tecnología y la generación de capacidades nacionales.</p>
1.9. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	
	<p>Objetivo 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural.</p> <p>Estrategias:</p>

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC)
	<ul style="list-style-type: none"> • 4.1 Fomentar la conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad, para mantener el patrimonio natural y sus servicios ambientales. • 4.3 Fomentar el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en regiones prioritarias para la conservación y/o con habitantes en marginación y pobreza. • 4.4 Proteger la biodiversidad del país, con énfasis en la conservación de las especies en riesgo. • 4.5 Promover la integración de diferentes esquemas de conservación, fomento a buenas prácticas productivas y uso sustentable del patrimonio natural. • 4.6 Actualizar y alinear la regulación ambiental para la protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.
2. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	
	<p>Objetivo 2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.</p> <p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.1 Crear instrumentos normativos para el desarrollo de ciudades ambientalmente sustentables. • 2.2 Impulsar la sustentabilidad social, promoviendo una cultura de convivencia y participación ciudadana y fortaleciendo el tejido social de las comunidades.
3. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018	
	<p>El programa no hace referencia a la PPPC; sin embargo, existe un convenio celebrado entre la PGR y el INAH, para coordinar las acciones relativas a la recuperación del patrimonio cultural sustraído ilícitamente del territorio mexicano.</p>
4. Programa de Control y aprovechamiento inmobiliario Federal	
	<p>Cinco grandes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal.

Plan o Programa	Aspectos relacionados (o que pod con la PPPC
	<ol style="list-style-type: none"> 2. Otorgar certeza al Patrimonio Inmobiliario Federal. 3. Consolidar el Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal. 4. Emitir de manera oportuna y certera dictámenes valuatorios. 5. Dotar a la Administración Pública Federal de infraestructura e inmuebles suficientes, adecuados y sustentables para el servicio público. <ul style="list-style-type: none"> • En la actualidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 de la LGBN, el SIIFP tiene cuatro componentes: <ul style="list-style-type: none"> Registro Público de la Propiedad Federal <ul style="list-style-type: none"> • Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal • Catastro del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal y • Centro de Documentación e Información del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal
5. Programa Institucional AGN 2014-2018	
	<p>Objetivo 1. Garantizar la eficaz operación del ciclo de vida del patrimonio documental nacional.</p> <p>Objetivo 2. Preservar el patrimonio documental.</p> <p>Objetivo 4. Difundir el acervo documental de la nación</p> <p>Objetivo 5. Fomentar la investigación en materia archivística.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Candel y Biesbroek (2016) y de los planes y programas enlistados en el Anexo 1.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2013). *Evaluación de la política pública de preservación del patrimonio cultural*.
- Australian Public Service Commission. (2007). Tackling wicked problems: A public policy perspective. *Canberra: Australian Government, Commonwealth of Australia*.
- Bardach, Eugene. (1981/1996) Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. En Luis F. Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996. Pág. 219-233.
- Basile, M. (2010). Políticas culturales públicas: desplazamientos en el modo de concebir la cultura y su articulación con el Estado. *Ábaco*, 2 Época, No. 64/65. Centro de Iniciativas Culturales y Estudios Económicos y Sociales.
- Berger, G., & Steurer, R. (2009). Horizontal policy integration and sustainable development: conceptual remarks and governance examples. *ESDN Quarterly Report, June*.
- Candel, J. J., & Biesbroek (2016), R. Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 1-21.
- Cejudo, G. y C. Michel. (2015) “Addressing fragmented government action: Coordination, coherence and integration”. Paper presented at the 2nd International Conference in Public Policy, Milan, July 2015.
- Cejudo, G. y C. Michel. (2016) Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV (1), 3-31, enero-junio, 2016. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Conklin, J. (2001). Wicked problems and social complexity. *CogNexus Institute*.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2007), *Programa Nacional de Cultura, 2007-2012*.
- Criado-Boado, F y David Barreiro (2013). El patrimonio era otra cosa, en *Estudios Atacameños*, núm. 45, pp. 5-18, recuperado el 25 de febrero de 2015 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31528519002>
- Dery, D. (1998) Policy by the Way: When Policy is Incidental to Making Other Policies. *Journal of Public Policy*, 18(2), 163-176.

Diario Oficial de la Federación de México (1921, 3 octubre). Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominará Secretaría de Educación Pública. Secretaria de Gobernación. Disponible en:

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.VteduvnhDIU.

Diario Oficial de la Federación de México (1934, 19 enero). Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural. Secretaria de Educación Pública. Disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=01&day=19>

Diario Oficial de la Federación de México (1939, 3 febrero). Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Secretaria de Educación Pública. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4450899&fecha=03/02/1939&cod_diario=188057

Diario Oficial de la Federación de México (1942, 3 julio). Ley General de Bienes Nacionales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4525819&fecha=03/07/1942&cod_diario=192947

Diario Oficial de la Federación de México (1946, 13 abril). Reglamento del Archivo General de la Nación. Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=196046&pagina=1&seccion=0

Diario Oficial de la Federación de México (1946, 13 diciembre). Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198394&pagina=2&seccion=0

Diario Oficial de la Federación de México (1946, 31 diciembre). Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. Secretaría de Educación Pública. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4621024&fecha=31/12/1946&cod_diario=198619

Diario Oficial de la Federación de México (1958, 24 diciembre). Ley Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4571280&fecha=24/12/1958&cod_diario=195741

Diario Oficial de la Federación de México (1972, 6 mayo). Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Secretaría de Educación Pública. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4808187&fecha=06/05/1972&cod_diario=206950

Diario Oficial de la Federación de México (1976, 29 diciembre). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976

Diario Oficial de la Federación de México (1982, 29 diciembre) Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787494&fecha=29/12/1982

Diario Oficial de la Federación de México (1988, 7 diciembre). Decreto por el que se crea el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes. Secretaría de Educación Pública. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4794966&fecha=07/12/1988&cod_diario=206408

Diario Oficial de la Federación de México (1992, 25 mayo) Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4667565&fecha=25/05/1992

Diario Oficial de la Federación de México (1993, 21 julio) Ley General de Asentamientos Humanos. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4762297&fecha=21/07/1993

Diario Oficial de la Federación de México (1999, 5 enero) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía. Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967917&fecha=05/01/1999

Diario Oficial de la Federación de México (2003, 25 junio) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Procuraduría General de la República. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694927&fecha=25/06/2003

Diario Oficial de la Federación de México (2004, 2 septiembre) Decreto por el que se expide el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Secretaría de la Función Pública. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=662329&fecha=02/09/2004

Diario Oficial de la Federación de México (2012, 23 enero) Decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos. Secretaría de Gobernación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230610&fecha=23/01/2012

Diario Oficial de la Federación de México (2012, 20 septiembre) Acuerdo de la Junta de Gobierno del Archivo General de la Nación que expide el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación. Archivo General de la Nación. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5269516&fecha=20/09/2012

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 20 mayo). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 12 diciembre) Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326214&fecha=12/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 13 diciembre). Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326590&fecha=13/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 13 diciembre). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326581&fecha=13/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 13 diciembre). Programa Sectorial de Educación pública 2013-2018. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 13 diciembre). Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018. Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326546&fecha=13/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 13 diciembre). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326559&fecha=13/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 13 diciembre). Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. Secretaría de Turismo. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326572&fecha=13/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 16 diciembre). Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 16 diciembre). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 16 diciembre). Programa Sectorial de Marina 2013-2018. Secretaría de Marina. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326470&fecha=16/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2013, 30 diciembre) Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Secretaría de Turismo. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328437&fecha=30/12/2013

Diario Oficial de la Federación de México (2014, 28 abril). Programa de Cultura y Arte 2014-2018. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014

Diario Oficial de la Federación de México (2014, 28 abril). Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014

- Diario Oficial de la Federación de México (2014, 30 abril). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- Diario Oficial de la Federación de México (2014, 09 mayo). Programa Institucional del Instituto Mexicano de Cinematografía 2014-2018. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344056&fecha=09/05/2014
- Diario Oficial de la Federación de México (2014, 13 mayo). Programa Institucional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344355&fecha=13/05/2014
- Diario Oficial de la Federación de México (2014, 29 mayo). Programa Institucional AGN 2014-2018. Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346584&fecha=29/05/2014
- Diario Oficial de la Federación de México (2014, 25 julio). Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal. Secretaría de la Función Pública. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5354042&fecha=25/07/2014
- Diario Oficial de la Federación de México (2015, 5 agosto). Acuerdo mediante el cual se establecen los ejes estratégicos de la Política de Fomento a la Gastronomía Nacional. Secretaría de Turismo. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5402917&fecha=05/08/2015
- Diario Oficial de la Federación de México (2015, 17 diciembre). 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. Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015
- Flores cano, Enrique. (1993). *El patrimonio cultural de México*. México. Fondo de Cultura Económica – Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Jiménez, Lucina. (2010). “Empresas culturales y economía de la creatividad en México”, en *Ábaco*, 2 Época, No. 64/65. Centro de Iniciativas Culturales y Estudios Económicos y Sociales.

- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Policy paper environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-58.
- Maraña M. (2010) *Cultura y desarrollo. Evolución y Perspectivas*, UNESCO Etxea.
- Meijers, E., & Stead, D. (2004). Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review. In *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration. Berlin*.
- Merino, Mauricio. (2010). “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en Mauricio Merino et al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica - CIDE. Pág. 27-62.
- Moore, Mark, (1976/1996) “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa. Pág. 105-140.
- Nordbeck, R., & Steurer, R. (2015). Multi-sectoral strategies as dead ends of policy integration: Lessons to be learned from sustainable development. *Environment and Planning C: Government and Policy*, XX, 1-19. Recuperado el 30 de noviembre de 2015 de <http://epc.sagepub.com/content/early/2015/11/18/0263774X15614696.full.pdf>.
- Palma, Antonio y Fernando Aguado. (2010). “Economía de la cultura. Una nueva área de especialización de la economía”, en *Revista de economía Institucional*, Vol. 12, Núm. 22, primer semestre 2010.
- Pérez Ruiz, M. (2012). “Patrimonio, diversidad cultural y políticas públicas Preguntas frecuentes” en *Diario de Campo*, No. 7, enero-marzo de 2012, Instituto Nacional de Antropología e Historia. México.
- Peters, D. T., Klijn, E. H., Stronks, K., & Harting, J. (2015). Policy coordination and integration, trust, management and performance in public health-related policy networks: a survey. *International Review of Administrative Sciences*
- Piedras, Ernesto. (2004). *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*. Conaculta, CANIEM, SOGEM, SACM, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1995). *Informe sobre desarrollo humano 1995*, Oxford University Press, E.U.A.

- Provencio, E. (1997). Oportunidades de integración de instrumentos y políticas en la planeación ambiental. En *Economía Ambiental: Lecciones de América Latina* (pp 11-21) México: Instituto Nacional de Ecología.
- Rittel, Horst W.J. y M. Webber (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*. 4(1):155-169. Reprint 86. Berkeley: University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.
- Runhaar, H., Driessen, P. P., & Soer, L. (2009). Sustainable urban development and the challenge of policy integration: an assessment of planning tools for integrating spatial and environmental planning in the Netherlands. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36(3), 417-431.
- Saurí, D., & Cantó, S. (2008). Integración de políticas sectoriales: agua y urbanismo. *Informe del Panel científico técnico de seguimiento de la política de aguas*. Sevilla: Universidad de Sevilla-Ministerio de Medio Ambiente.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2013) *Plan de trabajo que presenta el C. Embajador Porfirio Thierry Muñoz Ledo a la Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, con motivo de la consideración de su designación como Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*. Disponible en: <https://mision2.sre.gob.mx/unesco/index.php/mexico-y-la-unesco/representante-permanente-de-mexico-ante-la-unesco/programa-de-trabajo>
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*.
- Shannon, M. A., & Schmidt, C. H. (2002). Theoretical approaches to understanding intersectoral policy integration. En *Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests* (Vol. 46, pp. 15-26). European Forest Institute Joensuu.
- Sjöstedt, V., & Kleinschmit, D. (2015). Frames in environmental policy integration: Are Swedish sectors on track?. *Environment and Planning C: Government and Policy*.
- Tello, A. (2010). “Notas sobre las políticas del patrimonio cultural” en *Cuadernos interculturales*, Vol. 8, núm. 15, pp. 115-131.
- Throsby, David. (2008). “Economía y cultura”. Librería-CNCA. México.
- UNESCO (1954). *Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*. Recuperado el 11 de enero de 2016 de:

<http://portal.unesco.org/es/ev.php->

[URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO (1970). *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales*. Recuperado el 25 de abril de 2015 de:

<http://portal.unesco.org/es/ev.php->

[URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO (1972). *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales*. Recuperado el 11 de enero de 2016 de:

<http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

UNESCO (2001) *Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*. Recuperado el 11 de enero de 2016 de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13520&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO (2003). *Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial*. Recuperado el 25 de abril de 2015 de:

<http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00006>

UNESCO (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Recuperado el 11 de enero de 2016 de:

<http://portal.unesco.org/es/ev.php->

[URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)