



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**GOBERNANZA POR REDES PARA LA CULTURA: EL CASO DE LA POLÍTICA
PÚBLICA PARA LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO ARTÍSTICO EN MÉXICO, EN 2016**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

LIC. TANIA ESTEFANÍA GARCÍA ACEVES

TUTOR

DR. RICARDO UVALLE BERRONES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ

DR. OMAR GUERRERO OROZCO
FCPyS, UNAM

DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMAN
FCPyS, UNAM

DR. ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA
IIE-UNAM

DR. CRISTO AVIMAEEL VÁZQUEZ CEBALLOS
FCPyS, UAEMEX

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2017.

Por mi raza hablará el espíritu



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO	Pág.
Índice de abreviaturas	1
Índice de tablas, diagramas y gráficos	3
Introducción	5
Capítulo 1. Fundamento teórico-conceptual de la gobernanza por redes para la cultura	11
1.1. Gobierno	11
1.2. Gobernabilidad	14
1.3. Gobernanza	19
1.4. Gobernanza por redes para la cultura	28
1.4.1. Gobernanza por redes	30
1.4.2. Redes de política pública	33
1.5. Estudio de las políticas públicas mediante el análisis de redes sociales	44
Capítulo 2. La cultura y el arte como problema público en México	50
2.1. La importancia de la cultura y el arte en el siglo XX	50
2.1.1. La pintura y el muralismo mexicano	55
2.1.2. El arte en la arquitectura mexicana	62
2.2. La política pública para la preservación del patrimonio artístico	68
2.2.1. Definición del problema público	71
2.2.2. Entrada en la agenda gubernamental	74
2.2.3. Actores involucrados	77
2.2.4. Instituciones responsables	80
2.2.5. Marco jurídico y normativo	84
2.2.6. Políticas y programas	86
2.2.7. Evaluación y resultados de la política pública	90

Capítulo 3. La red de la política pública para la preservación del patrimonio artístico en México en 2016	101
3.1. Los bienes culturales y artísticos ¿públicos o privados?	101
3.2. Dimensiones, variables e indicadores para el análisis de redes	103
3.3. Los actores involucrados en la política pública	106
3.3.1. Gubernamentales	107
3.3.2. No gubernamentales	109
3.4. Modelación de la red por tipo de relación	110
3.4.1. Declaratorias de monumentos artísticos	111
3.4.2. Asesorías profesionales para la conservación y restauración	120
3.4.3. Recursos económicos para la preservación del patrimonio artístico	123
Capítulo 4. Principales resultados para fomentar la gobernanza por redes para la cultura y el arte	133
4.1. Marco normativo para promover la preservación de los bienes artísticos	139
4.2. Marco político e institucional del patrimonio artístico	143
4.3. Infraestructura para el acceso al disfrute del patrimonio artístico	147
4.4. Participación de la sociedad civil en la gobernanza por redes para la cultura	153
Conclusión	156
Anexo	167
Bibliografía	195

Índice de abreviaturas

AAMNBA	Asociación Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ARS	Análisis de redes sociales
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
BM	Banco de México
CENCROPAM	Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble
CHPF	Cuenta Pública de la Hacienda Federal
CM	Colegio de México
CN	Colegio Nacional
CNMZA	Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
DACPAI	Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCRyM	Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía
FCE	Fondo de Cultura Económica
FUSDA	Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A. C.
ICOMOS	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
IRCAPF	Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal
IVEC	Instituto Veracruzano de la Cultura
LFMZAAH	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
MGO	Manual General de Organización
MNM	Museo Nacional Mexicano
MNR	Museo Nacional de la Revolución
MUNAL	Museo de Arte Moderno
ONU	Organización para las Naciones Unidas
PECA	Programa Especial de Cultura y Arte
PIB	Producto Interno Bruto
PIMP	Programa Interno de Mediano Plazo
PNC	Programa Nacional de Cultura 2007-2012
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REPUMZA	Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas
SC	Secretaría de Cultura
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transporte
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEP	Secretaria de Educación Pública
SGEIA	Subdirección General de Educación e Investigación Artísticas
SGPAI	Subdirección General del Patrimonio Artístico Inmueble
SSA	Secretaria de Salud
UACB	Unidad Artística y Cultural del Bosque
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Índice de tablas, diagramas y gráficos

Anexo.	Nombre	Pág.
1.	Listado de las declaratorias de los muebles declarados monumentos artísticos y el número de obras en el acervo del INBA, en 2016	167
2.	Listado de los bienes inmuebles declarados monumentos artísticos, fecha de la declaratoria y su ubicación geográfica, en 2016.	168
3.	Listado de los convenios firmados y ratificados por México ante la UNESCO en materia de preservación del patrimonio cultural, 1956-2016.	172
4.	Listado de los estudios de caso que emplearon la metodología del análisis de redes sociales aplicada a estudios de políticas y programas públicos, 2005-2016.	173
5.	Cuadro de las dimensiones de la gobernanza por redes.	176
6.	Listado de coleccionistas privados, dueños de inmuebles, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que preservan el patrimonio artístico en México, 2016.	177
7.	Flujograma del proceso para emitir la declaratoria de monumento artístico de los bienes muebles e inmuebles con valor estético relevante, 2016.	179
8.	Matriz de adyacencia de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.	180
9.	Red de actores involucrados para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.	181
10.	Red del grado de centralidad de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.	182
11.	Red del grado de centralización de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.	183
12.	Red del grado de intermediación de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.	184
13.	Matriz simétrica de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.	185
14.	Red de actores involucrados en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración de los monumentos artísticos, 2016.	186
15.	Red de actores con mayor poder en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración de los monumentos artísticos, 2016.	187
16.	Subgrupos de la red de actores involucrados en la conservación y restauración de los monumentos artísticos, 2016.	188
17.	Redes variables en el tiempo de los actores involucrados en la protección de los monumentos artísticos, 2016.	189
18.	Redes variables en el tiempo de los actores involucrados en la protección de los monumentos artísticos, 2016.	191

19.	Red de actores propietarios de bienes muebles con declaratoria de monumento artístico, 2016.	192
20.	Red del grado nodal de los actores propietarios de bienes muebles declarados monumentos artísticos, 2016.	193
21.	Red de actores propietarios de bienes muebles con declaratoria de monumento artístico, 2016.	194

Introducción

En la actualidad, el estudio y análisis de los problemas gubernamentales desde disciplinas y enfoques de la administración pública clásica; la gestión pública, y la nueva gestión pública han presentado algunas limitaciones relacionadas, sobre todo, con la creciente complejidad de los asuntos públicos y por una sociedad más informada y demandante de bienes y servicios públicos de calidad. El cambio de época ha obligado a los gobiernos a modificar y flexibilizar su actuación; permitiendo así, la incorporación de nuevos actores —públicos y privados— que coadyuven con mayor eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.

En este sentido, “el Estado ya no es la representación democrática única e indiscutida de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y muchas veces no el más fuerte o preponderante, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción” (Subirats, 2012, p. 3). Los procesos verticales y burocratizados fueron rebasados por la complejidad de los problemas actuales y los gobiernos se vieron limitados para responder a una sociedad y un mundo que cambia a grandes pasos.

Por lo anterior, es indispensable que los asuntos públicos sean analizados desde nuevos enfoques con instrumentos más adecuados a la época actual. Asimismo, es necesario llevar el análisis de las políticas públicas a discusiones que van más allá del llamado *ciclo de políticas públicas*. En las últimas décadas, los analistas de políticas han empleado la *teoría del ciclo* como modelo heurístico, para analizar las políticas públicas como etapas sucesivas y lineales

que permitan comprender el funcionamiento de las políticas. Sin embargo, los procesos de: entrada a la agenda, definición del problema público, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas ocurren en un entorno complejo-sistémico, en donde muchos actores públicos y privados intervienen y se relacionan con el gobierno, modificando los resultados de las políticas públicas.

La investigación parte del supuesto de que todos los seres humanos estamos incrustados en relaciones que comienzan desde la familia y se extienden en forma de red a todos los ámbitos de la vida social, formando redes familiares, escolares, laborales, políticas, etc. Desde el punto de vista social, la investigación es importante porque permite identificar como el enfoque de redes de política pública es útil para analizar estructuras de gobernanza en el ámbito de la cultura y las artes. Además, también permite conocer la estructura de una política pública, desde el punto de vista de las redes, para fomentar acciones de mejora que disminuyan los efectos de un problema real de la sociedad: la destrucción y el deterioro del patrimonio artístico en México en 2016.

La investigación ofrece un análisis del caso de la política pública de preservación del patrimonio artístico utilizando el enfoque de redes y el estudio de las políticas públicas mediante la metodología del análisis de las redes sociales. Esta política es un buen ejemplo para caracterizar la forma en la que las dinámicas intergubernamentales entre la federación, estados y municipios se han modificado para dar entrada a actores no gubernamentales, los cuales, se forman arreglos institucionales formales e informales de tipo red.

Desde el punto de vista teórico, la investigación es importante porque el enfoque de redes de política pública presenta un gran potencial para cuestionarse interrogantes muy interesantes en el ámbito del gobierno y la gobernanza en el campo de la cultura y las artes. Asimismo, desde el punto de vista metodológico, el empleo del enfoque facilita la identificación de los incentivos que las estructuras y la red ofrecen a los actores, con el propósito de mostrar en qué medida sus relaciones y los recursos disponibles de cada uno de ellos, afecta el cumplimiento de los objetivos previstos por los diseñadores de la política pública.

En este tenor, la investigación es conveniente, ya que el análisis de políticas desde el enfoque de redes de política pública es un tema que se ha estudiado muy recientemente, por lo que es necesario abonar con más estudios de esta índole al campo de estudio de los asuntos públicos. En efecto, en México, las redes de política pública son un tema poco estudiado, sobre todo en temas relacionados con el arte y la cultura. Desde esta perspectiva, es indispensable utilizar el enfoque en un mayor número de casos y de sectores de política pública, ya que “una agenda de investigación que avance en este sentido puede resultar de mucha utilidad para entender y mejorar el proceso de configuraciones de las relaciones del gobierno con grupos sociales y privados, cuya participación es cada vez más necesaria en el contexto intergubernamental y local de México” (Ramírez, 2016, p. 278).

Objetivo de la investigación:

Analizar la forma en que los nuevos actores transforman de arriba a abajo los procesos de entrada a la agenda, definición del problema público, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, al incorporar estructuras de relaciones articuladas —formales e in-

formales— de tipo red, mediante la modelación de las relaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales en redes de política pública, para identificar la forma en que estas interacciones influyen en los resultados de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016.

Pregunta de investigación:

¿En qué medida los actores, sus relaciones y los recursos involucrados en los procesos de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016, obstaculizan o facilitan el cumplimiento de los objetivos de la política pública bajo un modelo de gobernanza por redes para la cultura?

Hipótesis:

La política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016, tiende a la conformación y articulación de redes complejas de política donde convergen actores gubernamentales y no gubernamentales con intereses y recursos de diferente índole y agendas que no siempre son compatibles con los objetivos de la política pública del gobierno federal. Los actores modifican los procesos de: entrada a la agenda, definición del problema público, diseño, implementación y evaluación de la política pública, al articular arreglos institucionales formales e informales en forma de redes, en donde el gobierno es sólo un actor más del entramado de la red. El poder real en la toma de las decisiones de la política pública se encuentra en los actores no gubernamentales.

Para fines de exploración, el documento se organiza del modo siguiente:

En el capítulo primero, “Fundamento teórico-conceptual de la gobernanza por redes para la cultura”, se muestran las construcciones conceptuales más relevantes de gobierno y su relación con la gobernabilidad para contextualizar el nuevo estilo de gobernar, denominado en la literatura especializada como gobernanza, el cual se caracteriza por un modelo de control no jerárquico, mayor grado de cooperación e interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Asimismo, se explica en qué consiste el enfoque de redes de política pública en un contexto de gobernanza y la forma en que se estudian las políticas mediante el análisis de redes sociales.

El capítulo segundo, titulado “La cultura y el arte como problema público en México” describe y analiza la importancia de la cultura y el arte en el siglo XX, desde el punto de vista de la pintura, el muralismo, y el arte en la arquitectura mexicana. Asimismo, muestra la definición del problema público, la entrada en la agenda gubernamental, los actores involucrados, las instituciones responsables, el marco jurídico y normativo, las políticas y programas que conforman la política pública y la evaluación y los resultados de más relevantes de la política pública para la preservación del patrimonio artístico en México, en 2016.

Por su parte, el capítulo tercero denominado “La red de la política pública para la preservación del patrimonio artístico en México, en 2016” esboza, en una primera parte, las dimensiones, las variables y los indicadores para el análisis de redes, así como la identificación y descripción de los actores reales —gubernamentales y no gubernamentales— involucrados en la política pública. Asimismo, se aplica la metodología del análisis de redes sociales, mediante la modelación de las relaciones de los actores involucrados, tomando en cuenta tres

tipos de relaciones fundamentales: la emisión de las declaratorias de monumentos artísticos para la protección legal de los bienes, el otorgamiento de asesorías profesionales para la conservación y restauración de los bienes artísticos y los recursos económicos disponibles para la preservación del patrimonio artístico.

El capítulo cuarto detalla los principales resultados de la investigación y la forma en que estos se pueden utilizar para fomentar la gobernanza por redes para la cultura y el arte en México. Al respecto, se propone la creación de los mecanismos adecuados para fomentar los cuatro pilares fundamentales para evitar el deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio artístico de México: marco normativo para promover la preservación de los bienes artísticos; marco político e institucional del patrimonio artístico; infraestructura para el acceso al disfrute del patrimonio artístico, y participación de la sociedad civil en la gobernanza por redes para la cultura.

Finalmente, se presentan la conclusión de la investigación desde el ámbito del gobierno y los asuntos públicos para fomentar la preservación del patrimonio artístico en México.

Capítulo 1

Fundamento teórico-conceptual de la gobernanza por redes para la cultura

1.1. Gobierno

En la mitad del siglo XIV, el artista italiano Ambrogio Lorenzetti pintó un famoso lienzo que ilustra el marcado contraste entre el buen y el mal gobierno. Una parte de los frescos muestra el reino de la justicia; donde las mujeres, bailan; los niños, juegan, y los hombres, trabajan. La otra parte de los frescos muestra un tirano satánico que mira desde su trono a la justicia atada en el suelo. No hay campos de cultivo, nadie está trabajando; los hombres son asesinados y las mujeres, violadas.

La palabra *gobierno* proviene de latín *gubernare* y del griego *kibernao* que significa: “pilotar una nave” o “capitán de un barco”. En la actualidad, el término gobierno se traduce como el “conjunto de las personas que ejercen el poder político, [...] y que determinan la orientación política de una cierta sociedad” (Bobbio, 1991, p. 710). El gobierno —como uno de los elementos que componen al Estado— ejerce, mediante la soberanía, la dirección adecuada de una población que se asienta en un territorio determinado.

De esta forma, el gobierno es el actor designado por la sociedad —con derechos y obligaciones—, para dirigir el destino de una nación. En términos conceptuales, y desde la filosofía política, la ciencia política, la sociología y la teoría del derecho, este esquema se conoce como el *contrato social*, donde ambas partes —gobierno y sociedad— reconocen una forma de gobierno determinada y, aceptan al mismo tiempo, que un grupo determinado de personas

tomen decisiones gubernamentales sobre los propios ciudadanos. Bajo el contrato social, la primera garantía que ofrece el estado, es la seguridad: un estado de derecho, donde los ciudadanos se sientan protegidos por el marco legal que establece el gobierno con base en las necesidades de la sociedad. La segunda garantía es la provisión de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la cultura, etc.

Ahora bien, para poder otorgar todos estos servicios, el gobierno crea instituciones y organizaciones gubernamentales encargadas de diseñar, implementar y evaluar el conjunto de decisiones y acciones gubernamentales que buscan atender las causas de los problemas públicos, conocidas en la literatura especializada como *políticas públicas*. De acuerdo con Arellano y Blanco (2013), las fases que integran una política pública son: entrada en la agenda gubernamental, definición del problema, diseño de la política pública, implementación y evaluación. Por ello, la clave para el éxito de una política pública es encontrar el mejor conjunto de decisiones y acciones gubernamentales que solucionen las causas que dieron origen al problema público.

Desde el enfoque del institucionalismo, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, económico o social (North, 1990). En efecto, las instituciones se constituyen como el “conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Así, las instituciones son construcciones

históricas que, a lo largo de su evolución —origen, estabilización y cambio— los individuos erigen expresamente” (Ayala, 1999, p. 63).

Las instituciones son completamente diferentes de los agentes y de las organizaciones que las crean, utilizan y vigilan. La principal diferencia entre una institución y una organización es que las instituciones son patrones sociales —formales o informales— conformados históricamente, mientras que las organizaciones son el conjunto de individuos interactuando a partir de rutinas o patrones que definen el comportamiento frente a los problemas cotidianos. De esta forma, “[l]a existencia de rutinas permite reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente le presentará a la organización acaba por darles un carácter institucional” (Romero, 1999, p. 22).

En este sentido, “la anatomía del gobierno consiste en patrones de cooperación humana, de asignación y formas de autoridad, así como de procedimientos relativos a ella” (Guerrero, 2006, p. 20), ya que mediante sus actos, el gobierno:

“[...] transforma los deseos y voluntades individuales o grupales dentro de la conducta de otros, o sobre la sociedad. Su propósito es convertirlos en la conducta autorizada de todos aquellos que forman parte del Estado. El gobierno tiene dos partes generales: el proceso de política y el proceso de administración. El primero comprende el origen, desarrollo y maduración de la voluntad social, así como de la lealtad popular, dentro de las leyes y convenciones socialmente aceptadas o adquiridas. El segundo consiste en el uso de esa reserva de poder y voluntad social por el personal adecuado y los métodos

convenientes, con la finalidad de proveer los servicios públicos y forzar el cumplimiento de las responsabilidades hacia la colectividad” (Guerrero, 2006, p. 20).

Bajo esta perspectiva teórica, la investigación asume que el gobierno es el conjunto de instituciones y organizaciones formales que dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales (Rose, 1984). Las principales funciones del gobierno son: “ejercer la dirección general de la política nacional; supervisar la implementación de las políticas públicas; movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas políticas; asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo, simbolizando la unidad Estado-Nación, y ejercer el liderazgo —poder efectivo— en situaciones de crisis” (Uriarte, 2002, p. 79).

De esta forma, el gobierno otorga dirección a la maquinaria administrativa, financiera, judicial, militar, influyendo sobre quienes la dirigen (Mosca, 1895). Un buen gobierno es aquel que durante la administración de esas *maquinarias* incrementa su gobernabilidad, la cual es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político ‘estado-gobierno’ para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2000, p. 36). La gobernabilidad es un concepto fundamental para comprender la gobernanza por redes para la cultura, el cual se desarrolla en el apartado siguiente.

1.2. Gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad surgió, en la literatura especializada, a partir de las décadas de los sesenta y setenta, para enfatizar la *eficiencia*, *eficacia* y *legitimidad* de los gobiernos de todo el mundo en el otorgamiento de los bienes y servicios que el estado presta

en determinada materia.¹ Desde el punto de vista teórico, estas características hacen mención al “triángulo dorado” de la gobernabilidad.² A partir de una perspectiva político-administrativa, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo consienten que las decisiones de autoridad se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados (Joan Prats, 2005).

En efecto, “la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad” (Camou, 2000, pp. 33). De esta forma, la gobernabilidad hace referencia al conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección de la sociedad caracterizado por su efectividad (Lowi, 1972). Al respecto, Guerrero (2006) señala que:

“[l]a gobernabilidad está relacionada directamente con el arte de gobierno, que está en proceso de construcción perpetua porque establece condiciones de civilidad por medio del auspicio de la participación ciudadana y la actividad política. Redunda en la seguridad del interior del Estado, que es esencialmente un proceso de desestimulo de la conflictualidad inherente a la interacción de las fuerzas sociales, y constituye uno de los elementos nucleares de la idea de gobierno” (Guerrero, 2006, p. 25).

¹ En 1973, David Rockefeller fundó la Comisión Trilateral, como una organización internacional de carácter privado, con el objetivo de impulsar la cooperación entre América del Norte, Europa y Japón. La Comisión dio lugar al “Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias”, escrito por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, con la idea central de dar a conocer que los problemas de (in)gobernabilidad en las democracias de países desarrollados provenían de la sobrecarga del estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales; lo que se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo por parte de los gobiernos de esos países.

² El objetivo de la gobernabilidad es mantener el orden establecido, mediante los tres elementos que conforman el triángulo dorado: eficacia (cumplimiento de los objetivos establecidos); eficiencia (aprovechamiento de los recursos públicos, y legitimidad (grado de aceptación de las decisiones gubernamentales por parte de la sociedad).

Efectivamente, la gobernabilidad, como concepto teórico, se relaciona con la capacidad de gobierno. De esta forma, la gobernabilidad expresa la idea de “parámetros de evaluación de la acción gubernamental, ya sea intrínsecos a la relación de gobierno o extrínsecos a ella. Esa evaluación tomaría como patrones de referencia la calidad —buen o mal gobierno—; el estado —equilibrado, inestable—, o alguna propiedad relevante —eficacia, eficiencia— de las acciones y los efectos de gobernar” (Camou, 2000, p. 22). En este sentido, “el modo de gobernar implica simultáneamente el de conseguir resultados y éstos se relacionan, de manera directa, con la gestión pública, que debe entenderse desde esta perspectiva, como la herramienta a través de la cual se procede a la construcción de capacidades que permiten a la comunidad vivir con equilibrios dinámicos, reacomodos funcionales y el cumplimiento de las metas públicas que se han definido” (Uvalle, 2012, p. 35).

En la actualidad, y con el objetivo de medir la capacidad de gobernar, el Banco Mundial (BM) creó los *indicadores de gobernabilidad global*, con los cuales proyecta los cambios en la evolución de 215 países en materia gubernamental.³ De acuerdo con el Banco Mundial (2013), la gobernabilidad incluye el proceso por el que los gobernantes son elegidos, controlados y remplazados; la capacidad de los gobiernos para formular políticas sólidas en bene-

³ Indicadores: 1) Voz y rendición de cuentas: mide la disposición de los ciudadanos para participar y exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobernantes en las elecciones y otros procesos. 2) Estabilidad política y ausencia de violencia: mide la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o a través de la violencia. Incluye violencia política y terrorismo. 3) Efectividad gubernamental: mide la calidad de la administración pública y el grado en que ésta se ve afectada por presiones políticas. 4) Calidad regulatoria: mide la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas o reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. 5) Estado de Derecho: mide el grado en el que los agentes del gobierno, confían y cumplen con las reglas de juego, y la capacidad de estos para afrontar actos criminales y violentos. 6) Control de la corrupción: mide la probabilidad de que el poder público se financie por medio de ganancias privadas. Incluye las pequeñas y grandes escalas de corrupción.

ficio de la sociedad, y el respeto que los ciudadanos y el estado manifiestan hacia las instituciones que dirigen las interacciones económicas y sociales entre ellos. En este sentido, los seis indicadores funcionan como herramientas para realizar una comparación objetiva entre diferentes países y evaluar la eficacia de cada gobierno en un periodo de tiempo determinado.

Bajo este contexto, se encuentran los grados de gobernabilidad: ideal; normal; déficit; crisis, e ingobernabilidad. En efecto, los gobiernos democráticos no son gobernables o ingobernables, sino que más bien se van *moviendo* en este rango de grados de gobernabilidad en función de las acciones que implementen y el éxito de sus resultados. Ahora bien, en el caso extremo, y completamente contrario a la gobernabilidad, se encuentra la ingobernabilidad, la cual ocurre “cuando los gobiernos democráticos ofrecen una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, ya que las agencias gubernamentales no están siendo eficaces ni eficientes en su desempeño —desde el manejo macroeconómico hasta cuestiones de orden público y de seguridad—. De esta forma, los problemas de gobernabilidad son generados por restricciones internas al sistema político-administrativo, esto es, “se ubican en los límites que a la capacidad de gobierno oponen las estructuras mismas del estado, de un estado que no se ha modernizado y, que por lo tanto, no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja” (Camou, 2000, pp. 20 y 44).

El mundo vive un cambio de época, de transformaciones y reestructuraciones producto de la globalización que afectan la capacidad de los gobiernos. Por ello, en la actualidad, muchos gobiernos alrededor del mundo están experimentando un decremento en su capacidad de gobernar. Los problemas, productos de sociedades complejas son cada vez más difíciles de atender y, por ende, la población es más difícil de satisfacer. Las condiciones actuales de los

sistemas democráticos son menos gobernables. Si bien, en un sistema democrático, la democracia —como forma de gobierno— crea las condiciones necesarias, éstas no las suficientes, para alcanzar buenos niveles de gobernabilidad. Una nación con buenos índices de gobernabilidad fomenta buenos grados de gobernación, desde el punto de vista de la eficacia —razón de estado—; la legitimidad —buen gobierno—, y la estabilidad de una sociedad.

En este sentido, los políticos, la burocracia y los grupos de poder son los principales actores para aumentar o disminuir la estabilidad de un gobierno democrático. Por su parte, el gobierno es el encargado de crear instituciones y fortalecer las existentes, con el propósito de que resuelvan y disminuyan las causas que originan los problemas públicos. Sin embargo, el ser humano, por su propia naturaleza enfrenta limitantes importantes en términos de la cantidad de información que es capaz de procesar exitosamente para tomar la decisión más adecuada y óptimas.⁴

Por lo anterior, en un gobierno democrático, todos los actores involucrados entran en una arena de poder abierta, donde deben competir y cooperar si desean incidir exitosamente en la definición de las políticas públicas y de las decisiones de gobierno, con el fin de incrementar su legitimidad. La gobernabilidad, “necesita que los actores sociales, políticos y económicos sean parte activa en la definición y aplicación de las reglas del juego que la comunidad necesita para crecer y desarrollarse” (Uvalle, 2012, p. 55).

⁴ Desde la óptica del *neoinstitucionalismo*, este concepto se denomina *asimetría de la información*: siempre va a existir información incompleta, y por ende, los problemas de información elevan los costos de transacción en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas.

Entonces, ¿Cómo aumentar la gobernabilidad? Un buen gobierno alcanzará altos índices de gobernabilidad, siempre y cuando cree las condiciones necesarias para implementar un proceso abierto y sistemático de deliberación, de discusión, inclusivo y ordenado, en el cual los principales actores puedan llegar a consensos en la toma de decisiones. En resumen, la gobernabilidad es la capacidad técnica y política del Estado para dar solución a las demandas de la sociedad, mientras que la gobernanza se relaciona con la *calidad* de esas respuestas. En el apartado siguiente se muestra el desarrollo y fundamento de este concepto. Así, como su importancia para el análisis de temas culturales y artísticos.

1.3. Gobernanza

El origen y significado de la palabra *gobernanza* —como se conoce en el idioma español— se tradujo, al idioma francés como *gouvernance* y al inglés como *gouvernaunce*, *governance* o *govenance*, del latín medieval *gubernatia*, aproximadamente, entre los siglos XIV y hasta principios del siglo XIX (Vicher, 2014).⁵ El concepto de gobernanza alude a la idea de *gubernalle* — timón —; que desde el punto de vista de la administración pública, se refiere a aquel instrumento que sirve para orientar *conductas*. Por lo tanto, la gobernanza se entiende como “un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente. La gobernanza remite así, a

⁵ De acuerdo con Vicher (2014), la traducción correcta es *gubernancia* y no gobernanza. Al respecto, la gubernancia, “consiste en un conjunto de mecanismos que operan sin coerción y que establece vínculos voluntarios, en tanto que los procesos vitales de la asociación se consideran como inherentes de los asociados mismos de manera libre y voluntaria, no como una responsabilidad del gobierno. Gobernanza, sería pues un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, contrastando diametralmente del gobierno cuyas acciones pueden enfrentar la oposición de fuerzas contrarias. Si la gubernancia no es efectiva para realizar las funciones necesarias para la persistencia del sistema, simplemente no existe, pues una gubernancia ineficaz no es otra cosa que caos; mientras que el gobierno inefectivo no puede concebirse como inexistente, sino solamente como débil o precario” (Guerrero, 2014, p. 25).

las dinámicas multiactores que producen la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, su orientación y su capacidad de suministrar servicios y de asegurar su legitimidad” (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 28).

El uso del vocablo gobernanza se incrementó en la década de los ochenta como producto de las reincidentes crisis de los Estados; la descentralización de funciones federales; la privatización de las empresas estatales; el aumento de las demandas sociales; el reconocimiento de las limitaciones del Estado y, sobre todo, por el interés de los grupos empresariales y la sociedad civil de establecer relaciones más cooperativas con el gobierno. Estos elementos muestran el preámbulo para la formación de gobiernos con mayores grados de cooperación con actores no gubernamentales, lo cual se traduce en relaciones más horizontales y menos verticales entre los gobiernos, los grupos empresariales y los grupos de la sociedad civil, con el objetivo de atender el origen de los problemas públicos.

En la actualidad, “[e]l mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen” (Cerrillo, 2005, p. 11). En este sentido, la gobernanza emerge, como concepto y enfoque, a partir de la década de los noventa por organismos internacionales como el BM o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

No obstante, la gobernanza alcanzó un nivel analítico y rango teórico a partir de las aportaciones de Kooiman (1993), quien señaló que el concepto se refería a un proceso de gobierno

bidireccional, en donde el gobierno funge como un actor más—no único ni predominante— en el ejercicio gubernamental, y que además, dicho proceso involucra a otro tipo de actores no gubernamentales.⁶ En efecto, la gobernanza indica una nueva manera de gobernar más cooperativa entre los actores públicos y privados, los cuales interactúan formando redes (Mayntz, 2001). Desde el punto de vista conceptual, la gobernanza está asociada a dos ideas centrales: el gobierno es insuficiente para gobernar por sí mismo y la acción gubernamental reduce la eficiencia del sistema económico.

De esta forma, la gobernanza comenzó a configurarse como “un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Cabrero, 2005, p. 22). La gobernanza, como concepto teórico, es más amplio que el gobierno, ya que asume la existencia de un mayor número de actores —gubernamentales y no gubernamentales— involucrados en temas de políticas, los cuales interactúan al interior de la red y modifican, de manera positiva o negativa, la toma de decisiones gubernamentales y los resultados de las políticas públicas.

Efectivamente, la gobernanza, sugiere un nuevo proceso de gobernar y de “dar forma a una nueva conducción y coordinación de la sociedad, dado que el gobierno por sí solo, con sus

⁶ Kooiman (1993) “se plantea por primera vez como objeto y problema de conocimiento específico y explícito el cambio que ocurre a fines del siglo XX en el modo de gobernar y que se explica por los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro. Por primera vez se distingue entre “el gobernar” del gobierno y “la gobernanza”, entendida ésta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad. Se sustenta asimismo la validez cognoscitiva que tiene el concepto de gobernanza para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno” (Aguilar, 2010, p. 32).

capacidades, facultades y recursos, ya no puede definir la agenda de la sociedad y menos realizarla, y dado que su patrón directivo unilateral, vertical, jerárquico, de mando es improductivo y hasta inviable para abordar numerosos asuntos públicos de la compleja sociedad contemporánea” (Aguilar, 2006, p. 63). De esta forma, la investigación entiende por gobernanza: *la acción o el proceso de gobernar*, mediante el cual los actores gubernamentales y no gubernamentales definen las reglas del juego: *qué, cómo, dónde, cuándo, quién y por qué* en torno a un tema de política pública.

Desde esta perspectiva, la gobernanza, en el sentido general del proceso de gobernar o acción de gobernar es:

“un término y concepto que adquirió importancia en breve tiempo por el hecho de que, a raíz de la democratización de los regímenes autoritarios, el problema central y preocupante en términos teóricos y políticos dejó de ser el gobernante, cuya legitimidad fue razonablemente resuelta por las instituciones del régimen democrático, y se desplazó hacia el proceso de gobernar del gobernante legítimo, hacia la democracia como forma de gobierno que acredita ser realmente eficaz al tratar los asuntos inquietantes de una sociedad. Sólo si se entiende la razón del desplazamiento del gobernante a la gobernanza, se entiende por qué la propuesta de gobernar en modo de gobernanza [...] no es una moda mundial pasajera” (Aguilar, 2006, p. 59).

En este sentido, desde la ciencia de la administración pública, “[l]as líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o

privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes” (Kooiman, 2003, p. 58). En un esquema de gobernanza, los actores no gubernamentales buscan consolidar una relación más cooperativa con el actor gobierno. No obstante, es muy importante establecer los acuerdos institucionales necesarios para la resolución de las causas que originan los problemas públicos, ya que derivado de las nuevas relaciones, surgen fallas gubernamentales que se explican, fundamentalmente:

“por la diversidad de los actores que ahora son importantes para las políticas, el incremento de sus interacciones y la velocidad del cambio social. Para adaptarse a estas condiciones, los gobiernos han desarrollado una gran diversidad de tipos y niveles de acción que han complicado aún más los ambientes sociopolíticos. En estas circunstancias no es posible que los gobiernos centrales obtengan la información, ya no hablemos de los recursos, que son necesarios para intervenir de manera efectiva y constante en todos los sectores de política que traten de atender” (Porrás, 2012, p. 12).

Por su parte, desde la ciencia del derecho administrativo, el concepto de gobernanza comenzó a reemplazar el término *gobierno* anunciando: “una erosión significativa de los límites que separan lo que está dentro del gobierno y su [a]dministración y lo que está fuera. Para asegurarse, los gobiernos y sus [a]dministraciones [p]úblicas siguen tomando decisiones colectivas, pero ahora todo el mundo, o al menos potencialmente todo el mundo, es visto como participante en el proceso colectivo de toma de decisiones” (Shapiro, 2001, p. 203). En este sentido, el proceso real en la toma de decisiones gubernamentales es una combinación de lo

que los actores públicos y privados consideran la *mejor solución* para resolver las causas que originan los problemas públicos y que se materializa mediante la implementación de políticas públicas.

De esta forma, el poder se fragmenta y no existen procedimientos formales para regular los espacios de interacción. Por ello, “[e]l desgaste de la frontera entre la toma de decisiones gubernamentales y no gubernamentales genera nuevos problemas para los que persiguen crear un [d]erecho administrativo que se centre en la gobernanza más que en el gobierno. Desde la perspectiva de la democracia pluralista, un derecho administrativo que maximiza la transparencia y la democracia es democrático”, al permitir un mayor acceso de los grupos de interés, ajenos al gobierno, al proceso de toma de las decisiones públicas (Shapiro, 2001, p. 206).

Ahora bien, el concepto de gobernanza no sólo ha sido utilizado desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales, sino también incluso desde una gran pluralidad de ámbitos o niveles.⁷ De esta forma, “[s]u uso tan generalizado, aplicado a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van de la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel, ha introducido algunas dificultades a la hora de utilizar

⁷ “Para señalar la interdependencia y coordinación posible y exigible entre el proceso de la gobernanza general y la gobernanza específica, así como entre los diferentes procesos de las entidades que atienden los diversos asuntos particulares de interés social, se ha desagregado el concepto en órdenes o niveles de gobernanza, denominados *micro*, *meso* y *metagobernanza*” (Aguilar, 2016, p. 75). El concepto de gobernanza incluye también varias dimensiones: la dimensión suprema de la dirección de la sociedad, “que refiere a la gobernanza de la sociedad en general o de específicos asuntos de su interés, a cargo de la agencia reconocida y legítima de gobierno”; la dimensión intermedia, “que consiste en el proceso mediante el cual el agente responsable del gobierno dirige al conjunto del sector público o de la administración pública”, y la dimensión particular de la gobernanza, “que consiste en el proceso mediante el cual la autoridad responsable desarrollan de manera eficaz y eficiente la producción y provisión de específicos bienes y servicios públicos” (Aguilar, 2016, pp. 81 y 82).

el término gobernanza” (Cerrillo, 2005, p. 9). Por su parte, en esta investigación el ámbito de estudio es nacional, ya que la política pública de preservación del patrimonio artístico es operada por el gobierno federal mexicano.

En este sentido, la nueva gobernanza “reconoce que los órdenes de gobierno no son más apéndices del poder central, sino pesos y contrapesos por tomar en cuenta en los esquemas de mayor pluralidad y participación” (Uvalle, 2009, pp. 56).⁸ El modelo de gobernanza supone un sentido compartido de responsabilidad entre el gobierno, el mercado y la sociedad, en el cual todos los actores se comprometan con otros y contribuyen con sus recursos disponibles para resolver temas comunes de políticas públicas. Así, “los administradores públicos, los ciudadanos y otros actores forman parte de un sistema de gobernanza dinámico, abierto e interactivo, donde la autoridad del Estado se utiliza de diferentes maneras para lograr diferentes resultados públicos, incluyendo ciudadanos, comunidades y otros actores comprometidos y empoderados con el objeto de obtener resultados societales y cívicos” (Bourgon, 2010, p. 9).

Es así que, la gobernanza, desde el punto de vista de esta investigación, se relaciona con la gestión de las reglas de juego para reforzar la legitimidad de la esfera pública. Asimismo, la gobernanza puede ser institucionalizada por los gobiernos democráticos, al instrumentarla

⁸ En la literatura especializada el concepto de gobernanza y nueva gobernanza se emplean como sinónimos. El concepto de gobernanza alude a un proceso de gobernar alternativo, ejecutado por varias formas y grados de interlocución, colaboración y asociación del actor gobierno con actores no gubernamentales. “En los estudios posteriores, sin contradicción con los estudios iniciales, gobernanza comenzó a denotar más bien uno de los tipos del gobernar, el alternativo, que comienza a afirmarse en el momento actual, y que fue denominado justamente ‘nueva gobernanza’, el cual mantuvo la denotación distintiva y crítica al proceso de gobernar de formato exclusivamente gubernamental y expresó cabalmente el gobernar alternativo de colaboración y asociación gubernamental-social o público-privada” (Aguilar, 2016, p. 64).

como el conjunto de instituciones formales y no formales para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada, con el propósito de regular las relaciones de los muchos actores que participan en una sociedad democrática. Dado que la globalización ha creado un nuevo orden mundial de instituciones, mercados y sociedad civil, analizar a la gobernanza mediante las redes de política pública es muy útil para entender el funcionamiento de estos nuevos esquemas de interacción.

En este contexto, el concepto teórico que ayuda a comprender la forma en que se relacionan actores gubernamentales y no gubernamentales es el de *acción pública*, ya que este concepto facilita el desarrollo sostenido en tres modos específicos de acción: “el nivel operacional de estrategias de actores; el nivel de elección colectiva en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el nivel constitucional que estructura las oportunidades de elección” (Cabrero, 2005, p. 20). Efectivamente, la gobernanza es “un tipo de acción pública que se mantiene a través de redes híbridas, conformadas por actores gubernamentales y no gubernamentales, a través de las cuales se diseñan, implementan o evalúan procesos de política pública” (Porras, 2012, p. 10).

Desde el punto de vista analítico, la acción pública se define como “un espacio sociopolítico construido tanto por técnicas e instrumentos como por finalidades y contenidos. Los instrumentos de la acción pública “constituyen un tipo particular de instituciones [...] y al mismo tiempo, un dispositivo técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de representaciones y de significados (Lascoumes y Le Galés, 2014, pp. 112 y 113). Por lo anterior, la acción pública “nos permite integrar dos componentes fundamentales de la acción colectiva no siempre fáciles de integrar: el de la

acción gubernamental y el de la acción de los grupos sociales” (Cabrero, 2005, p. 68). Ambos grupos: gobierno y sociedad interactuando en redes de política pública.

En este sentido, la teoría de la gobernanza constituye un buen campo de estudio para entender la acción pública. En efecto, la acción pública contribuye “al cambio social, a la resolución de conflictos, a los ajustes entre diferentes grupos e intereses; se dirige igualmente a repartir recursos, a crear o compensar desigualdades. La interacción entre autoridades públicas y actores sociales más o menos bien organizados es central para la acción pública” (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 23). De esta forma, desde el enfoque de gobernanza, el concepto de acción pública asume que en el contexto actual existen nuevas reglas del juego, en donde la sociedad civil organizada reclama un lugar activo en la toma de decisiones para solucionar los problemas públicos formando redes de política pública.

En efecto, desde el punto de vista analítico, los conceptos de gobernanza y acción pública se relacionan con el enfoque de redes de política pública al establecer el “conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública”; así, ese conjunto forma una institución: “conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones” (Cerrillo, 2005, p. 12).

Además de la voluntad política, una condición esencial “que hace posible el nuevo modo de gobernar consiste en que la sociedad acredite tener realmente las capacidades y la disposición para poder ser un socio genuino y confiable del gobierno y respetable para el conjunto de la

sociedad o de las poblaciones interesadas en un específico asunto” (Aguilar, 2016, p. 93). En este sentido, los actores no gubernamentales que participen en un asunto público han de poseer un cierto nivel de capacidades desarrolladas, así como recursos intercambiables en la red para conseguir los objetivos generales de la política pública. En este contexto, se desarrolla el concepto de gobernanza por redes para la cultura, el cual se explica en el apartado siguiente.

1.4. Gobernanza por redes para la cultura

Desde el ámbito de la cultura y la preservación del patrimonio, el concepto de gobernanza ha sido desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), quien señala que la *gobernanza cultural* —en la investigación se prefiere el concepto de *gobernanza para la cultura*— comprende “por un lado los marcos normativos y las políticas públicas y, por otro lado, las capacidades institucionales y las infraestructuras culturales. Estos cuatro aspectos se reconocen como indispensables a la hora de crear entornos favorables que permitan que la cultura contribuya plenamente al desarrollo humano” (UNESCO, 2014, p. 64).

Para concientizar a gobiernos y ciudadanos de la importancia de la cultura y el arte en el desarrollo de una nación, la UNESCO (2013) señala que las buenas prácticas de gobernanza para la cultura:

“deben fomentar la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones. Esto se puede lograr por medio de legislaciones específicas así como de

acuerdos y mecanismos institucionales que garanticen su representación, para fomentar eficazmente la diversidad cultural y el pluralismo y luchar contra las exclusiones socio-culturales. Se trata así de garantizar que los representantes de la sociedad civil, y en particular de los profesionales de la cultura y de las minorías, estén adecuadamente representados, sean consultados y tengan voz en las decisiones que les afecten para que, en la medida de lo posible, tengan un sentimiento de responsabilidad compartida respecto de esas decisiones” (UNESCO, 2013, p. 77).

Desde este enfoque analítico, “un sistema operativo de gobernanza de la cultura consta de diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales y necesita espacios para la participación activa de diversas instancias en procesos de formulación de políticas, así como una responsabilidad conjunta en la aplicación de las políticas (UNESCO, 2013, p. 6). En efecto, la gobernanza por redes para la cultura se caracteriza por dos elementos fundamentales: voluntad política —políticos y autoridades gubernamentales que otorguen prioridad al sector cultura— y participación ciudadana —sociedad civil organizada— para que juntos contribuyan al fomento y preservación de la cultura y las artes.

Por lo anterior, la gobernanza para la cultura “supone un cambio de paradigma en las relaciones de poder y constituye una alternativa a la insuficiencia del concepto clásico de ‘gobierno’ para describir las transformaciones que se han ido produciendo en el contexto de la globalización, donde el estado-nación pierde gran parte de su plausibilidad (Martínez de Albeniz, 2012, p. 162). Este nuevo patrón o modo de gobernar es lo que se denomina: *gobernanza por redes*, el cual se muestra por “patrones estables de relaciones sociales entre actores

que son interdependientes, que se agrupan alrededor de un problema o un programa de políticas o un conjunto de recursos, y que surgen, se mantienen y cambian a través de una serie de interacciones” (Klijn, Koppenjan, 2016, p. 21). El concepto se desarrolla en el apartado siguiente.

1.4.1. Gobernanza por redes

La gobernanza por redes se caracteriza por la presencia de actores no gubernamentales; la interdependencia entre las organizaciones involucradas; interacciones confiables y reguladas por las reglas del juego —que han sido negociadas y acordadas por los miembros de la red—, y por cierto grado de autonomía respecto del Estado (Rhodes, 1997). En este sentido, las características distintivas de la gobernanza por redes son:

“la composición plural de los actores participantes, que suelen ser públicos, privados, sociales, intelectuales, locales o nacionales e internacionales, religiosas o laicos; la interdependencia entre los actores para poder realizar los objetivos de interés público; la definición de las formas y los niveles de cooperación y corresponsabilidad que la interdependencia conlleva y requiere; el compromiso de los actores de compartir los recursos, costos y riesgos que implica la realización de los objetivos de interés general o particular; las normas de interacción que los actores miembros de la red seguirán en el diálogo, la negociación y el acuerdo sobre las decisiones a tomar, y las normas que seguirán en la toma de decisiones [...]” (Aguilar, 2016, pp. 94 y 95).

Desde un enfoque de gobernanza para la cultura, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones debe ser regulada por el actor gobierno —como gestor—, ya que su función es fundamental para mejorar la interacción de los actores y *timonear* la red que se forma por las relaciones, la interdependencia, la cooperación y la corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados en la política pública. Al respecto, Ramilo (2000) señala que:

“[I]a gestión de las redes de políticas públicas cumple un papel facilitador para mejorar las interacciones y los resultados de las políticas sobre todo en situaciones en las que varios actores con intereses y objetivos divergentes interactúan. Se distinguen dos tipos de gestión de redes. En primer lugar la gestión relacional que se refiere a los procesos de interacción entre actores donde el gestor considera que las características de la red y las relaciones están determinadas y no pueden ser modificadas. En segundo lugar la estructuración de la red, donde el gestor tratará de producir cambios dentro de la red. Para influir en las relaciones y la estructura, el gestor de la red tiene cuatro elementos claves que son los actores, los recursos, las reglas y las percepciones” (Ramilo, 2000, p. 24).

En el caso de México, la gestión de las redes “es todavía un proceso en curso; en la actualidad se inscriben en etapas de aprendizaje relacionadas con las prácticas democráticas, la visión del federalismo y la necesidad inaplazable de que la descentralización política la articule a partir de esfuerzos cooperativos” (Uvalle, 2009, p. 70). El marco de gestión de redes pone “énfasis en los flujos de información; la participación y [la] deliberación que hay en la red; la agenda, los espacios y la labor gubernamental” (Porrás, 2012, p. 22), que bajo un entorno de complejidad permite analizar la forma en que se conforma el diseño institucional y organizacional de las políticas públicas en México.

En gestión de redes, un estudio reciente desarrolla el concepto de *liderazgo gubernamental*, el cual se refiere a una “alternativa conceptual y metodológica para analizar las transformaciones en las estrategias emprendidas por el actor gobierno al momento de interactuar con organizaciones privadas y sociales en estructuras tipo red”; ya que, “el paulatino proceso de articulación de redes de política pública [...] impone una serie de retos al actor gobierno que suponen una reconfiguración de su funcionalidad jerárquica tradicional” (Zavaleta, 2012, pp. 281 y 324). En efecto, la gobernanza no se refiere a gobernar sin gobierno, al contrario la gobernanza se relaciona con las redes *auto-organizadas* e interorganizacionales con lo que se alude a la interdependencia entre organizaciones y se materializa mediante la implementación de políticas públicas.

Por lo anterior, “en el tránsito de la gobernabilidad hacia la gobernanza, las políticas públicas aluden a un patrón de interacción, colaboración y coordinación. En este patrón, los asuntos públicos no tienen atención exclusiva de algún sector, sino diversa y plural, y las agencias y los organismos de la sociedad civil intervienen para desarrollar tareas públicas bajo la regulación y la vigilancia de las autoridades” (Uvalle, 2011, p. 11). Desde la perspectiva de la gobernanza por redes, “el enfoque de red de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones” (Klijn y Koppenjan, 1998, p. 38).

En resumen, la gobernanza asume la existencia de un mayor número de actores; por ello, el modelo de gobernanza por redes permite identificar dinámicas multiactores y gobiernos más

abiertos a la cooperación con actores no gubernamentales, teniendo como concepción principal que el gobierno es insuficiente para operar las políticas públicas por sí solo. En el siguiente apartado se detalla el enfoque de redes de política pública y la importancia para analizar los esquemas actuales de gobernanza, sobre todo desde el ámbito del arte y la cultura.

1.4.2. Redes de política pública

A partir de las décadas setenta y ochenta, los avances tecnológicos y el mayor acceso a la información han modificado y acrecentado la complejidad sociopolítica actual. Por lo tanto, otros actores —públicos y privados— comenzaron a cuestionarse acerca del papel del gobierno y a relacionarlo con las fallas en las políticas públicas. Con las fallas gubernamentales vinieron los problemas de legitimidad, con lo cual, desde el punto de vista político, los gobiernos tuvieron dos opciones: retirarse —reduciendo las expectativas sociales de lo que realmente puede lograr— o transformarse —introduciendo nuevos instrumentos de política pública— (Porrás, 2012).

Sin duda, muchos gobiernos han decidió reconfigurarse y permitir la *entrada* en el proceso de toma de decisiones a nuevos actores, modificado así, los paradigmas clásicos de acción pública; actividad que no sólo implica identificar problemas y solucionarlos, sino que también conlleva otorgar dirección al comportamiento de los muchos actores que intervienen en los procesos de las políticas públicas. Los nuevos actores tienen recursos propios y, en ocasiones, mayor influencia en la toma de decisiones de las políticas que el gobierno, ya que el poder se encuentra más fragmentado y no se está en uno sólo actor —gubernamental—, sino

que cada vez más actores de otras esferas están tomando decisiones al interior de la política pública que modifican sus resultados.

En efecto, a medida que el gobierno incorporó más asuntos públicos a la agenda gubernamental se hizo más evidente que el gobierno no podía resolver todos los problemas públicos, ya que es limitado y los recursos —materiales, humanos y financieros— de los que dispone también lo son. Este factor fue determinante para que el gobierno permitiera la entrada de nuevos actores en las arenas de determinadas políticas, sobre todo, en las sociales. Sin embargo, estos actores —individuos, grupos, organizaciones, instituciones, etc.— exigieron cada vez más, un lugar con mayor poder en el proceso de las políticas públicas, con el fin de incidir y obtener más ganancia en la política de su interés.

De este modo, “la visión del poder político apunta por la existencia de un *estado red*, que tiene capacidad para articular, desde una perspectiva de acción pública, la participación e intervención de diversos sujetos en la agenda de los problemas colectivos” (Uvalle, 2009, p. 60). En efecto, las capacidades de gobierno frente a una sociedad compleja y demandante cada día de más y mejores servicios de calidad, aunada a las dificultades a las que se han enfrentado gobiernos de todo el mundo en un contexto de globalización surgen “porque los enfoques tradicionales de [...] administración pública no están concebidos o diseñados para tratar con la complejidad y la incertidumbre”, lo cual ha motivado a los gobiernos a modificar y mejorar “sus capacidades para anticipar, intervenir, innovar, aprender, agilizar y recuperarse de los shocks y de las crisis” (Bourgon, 2010, pp. 2 y 15).

En consecuencia, “la fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso del Estado hacia arriba (instituciones supraestatales); hacia abajo (procesos de descentralización), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con creciente presencia de organizaciones sin ánimo de lucro en el escenario público)” (Subirats, 2012, p. 2). En este nuevo entorno, el gobierno es un agente clave para la resolución de los problemas de la sociedad, pero no el único, por ello, se hace presente la aparición de múltiples actores, con el fin de ocupar espacios en los que el estado no puede cumplir de manera satisfactoria la provisión de bienes y servicios de calidad a los ciudadanos.

Asimismo, el fracaso del estado de bienestar, que trajo consigo las crisis financieras y de legitimidad relacionadas con la poca capacidad del gobierno por solucionar la crisis económica, obligó a los estados a disminuir el tamaño de las grandes burocracias que se habían consolidado desde la década de los cincuenta, pero que, a pesar de su fuerza también fueron incapaces de solucionar muchos de los problemas públicos. Por ello, a finales de la década setenta se identifica una reducción del aparato estatal a la par de una estrecha capacidad de acción.

Posteriormente, en la década de los ochenta, como respuesta a la crisis económica el estado se realizaron cambios profundos en la política económica y monetaria, adoptando así un modelo de libre mercado, mejor conocido como *neoliberalismo*. No obstante, este nuevo escenario denotó la existencia de un estado que ya no era omnipresente en la producción y provisión de bienes y servicios públicos. En efecto, la transferencia de funciones públicas al sector privado limitó en muchos casos el campo de acción gubernamental. Fue así, que el

modelo clásico-tradicional de gobernar resultó muy acotado. Por lo tanto, al aumentar la complejidad de los asuntos públicos también los investigadores y analistas comenzaron a utilizar nuevos instrumentos para el análisis de las políticas públicas, como es el caso del enfoque de redes de política pública.

De acuerdo con Klijn y Koppenjan (1998), las raíces teóricas de las redes de políticas públicas se encuentran en tres ciencias: la ciencia organizacional, la ciencia política y la ciencia de políticas. El concepto de red de política pública, derivado de la ciencia organizacional hace referencia a la organización racional, el enfoque de contingencia, la teoría interorganizacional y la dependencia de recursos; desde el punto de vista de la ciencia política, las redes son entendidas como parte de la teoría pluralista, la agenda gubernamental, el neocorporativismo, los subsistemas o las comunidades de políticas y las políticas como procesos en comunidades cerradas, y finalmente, desde la ciencia de políticas, la red de política pública se relaciona con el actor racional, la racionalidad limitada, los modelos de procesos y la política como un proceso *multiactor*. En este contexto, la literatura relacionada con las redes de política pública se consolidó como respuesta a las preocupaciones normativas para comprender el papel del gobierno en un entorno cada vez más cambiante.

De esta forma, el enfoque de *policy network* o red de política pública se consolidó analíticamente, pero no como una teoría explicativa, sino más bien como un modelo analítico, una herramienta didáctica y heurística que sirve para explicar las propiedades y las relaciones existentes en los procesos complejos de política pública. Asimismo, es importante aclarar que esta connotación del enfoque no demerita su utilidad, sino al contrario, permite redefinir

debates teóricos y proveer nuevas explicaciones para viejas preguntas al estudiar la realidad social con este tipo de enfoques y metodologías aplicadas al análisis de las políticas públicas.

En este sentido, el enfoque de red de política pública constituye un *instrumento* valioso para examinar las relaciones —formales e informales— institucionalizadas de intercambio entre el estado y la sociedad y para comprender el porqué de los resultados de las políticas públicas. Es un enfoque actual e innovador, más es importante aclarar que no es la panacea para explicar todos los problemas de gobierno ni las fallas en las políticas públicas.

Los antecedentes inmediatos del enfoque se encuentran en la crítica al concepto del *iron triangle* formado por: grupos de interés, organismos burocráticos-administrativos y comisiones parlamentarias, por considerarlo incompleto y limitado para reconocer la estrecha relación entre política y administración.⁹ Como respuesta, Hecla (1978) elaboró el concepto de *issue network* o red de asuntos, con el fin de examinar la evolución del gasto público, las transformaciones en la administración, los cambios en las relaciones entre los poderes públicos y las modificaciones en las relaciones de los actores para argumentar que, desde la elaboración de la agenda hasta la evaluación de las políticas públicas, la conexión entre política y administración es inminente y decisiva para formar redes que modifican los resultados de política.

⁹ “El término ‘triángulo de hierro’ surgió a finales de los cincuenta para señalar una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos, el servicio civil que trabaja en áreas de política específicas y especialistas parlamentarios. El concepto de triángulos de hierro, al igual que el de subgobiernos, enfatiza las relaciones íntimas entre comités del congreso, representantes de los grupos de presión y partes del servicio civil. Los triángulos de hierro aparecen como estructuras cerradas a los forasteros, alejadas del escrutinio público y con pautas de interacción dotadas de una cierta estabilidad”. Asimismo, “los triángulos de hierro subrayan la naturaleza hermeticamente organizada y estable de las relaciones entre los actores” (Klijn y Koppenjan, 1998, pp. 5 y 24).

En este sentido, una *red* se integra por varios actores que interactúan con un grado de compromiso mutuo, pero al mismo tiempo, cierta independencia de los demás, lo que ocasiona que los actores entren y salgan constantemente de la red y, por ello, no hay nadie que tenga el dominio y controle la política y sus resultados (Hecló, 1978). Anteriormente, los funcionarios tenían que saber cómo, cuándo y dónde ejecutar y tomar decisiones respecto a una política pública; sin embargo, hoy en día es más importante que los administradores de políticas movilicen, organicen y controlen a los demás actores para alcanzar los objetivos gubernamentales; es decir, modificar los paradigmas de acción pública.

Los aportes europeos de Richardson y Jordan (1979), también fueron decisivos para conformar el enfoque de redes de política pública. Al respecto, ellos desarrollaron el concepto de *policy communities* para denotar la tendencia observada en el Reino Unido a la sectorialización de los temas de política, así como a la existencia de una relación muy cercana entre el gobierno y los grupos interesados en ese tema en la elaboración de las políticas públicas.¹⁰ Desde esta perspectiva, el enfoque europeo sirvió de base para señalar las posibles causas de los cambios en la política, el rol del gobierno y los cambios en el comportamiento de los grupos de interés en torno a las políticas, analizando la manera en cómo los grupos se adaptaban y al mismo tiempo, cómo los actores explotaban las oportunidades que surgían en la formulación de políticas.

¹⁰ El concepto de comunidades de política pública se refiere a las “redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas” (Rhodes, 1988:78)

De esta forma, la hechura de las políticas, desde el enfoque de redes de política pública se define como “una serie de compartimientos o segmentos verticales —cada segmento está habitado por un conjunto distinto de grupos organizados— y generalmente impenetrable por los grupos no reconocidos o el público en general” (Richardson y Jordan, 1979: 174). En efecto, una característica fundamental de las redes, es que no cualquier actor puede insertarse e incidir en la toma de decisiones de la política pública, para ello, es necesario contar con cualquier tipo de recurso —material o inmaterial— que pueda ser intercambiado por otro recurso con los demás actores dentro la red.¹¹

Ahora bien, el uso del enfoque de redes para el análisis de las políticas públicas se puede dividir en dos grandes vertientes: las redes entendidas como intermediación de intereses —corriente británica y americana— y las redes como una forma de gobernanza —corriente alemana y holandesa— (Börzel, 1997).¹² La primera concibe que las redes son un término genérico de las formas en que se relacionan los grupos de interés y el estado. Mientras que la segunda, entiende que las redes son un nuevo modo de gobernar propio de las sociedades modernas, en las que ni el estado ni el sector privado han podido solucionar los problemas públicos, por ello, es indispensable la participación activa de la sociedad civil. Para fines de la investigación las redes de política pública serán interpretadas como forma específica de gobernanza: segunda vertiente de análisis.

¹¹ Algunos actores clave se convierten en expertos en el tema de política pública —*policy politicians*—, los cuales son capaces de moverse entre una o varias redes (Hecló, 1978) intercambiando recursos y aprovechándose de su posición.

¹² De acuerdo, con Zurbriggen (2011), la corriente de las redes como una forma de gobernanza fue desarrollada principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schnedier, en torno al Instituto Max Planck (Schapf, 1993,1994 y 1997; Mayntz, 1994 y 1993; Marin y Mayntz, 1991), el Centro de Investigación Interdisciplinario de Bielefeld (Héritier, 1993) y el aporte danés (Sørensen y Torfing, 2009 y 2007; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

Desde esta perspectiva teórica, una red se entiende “como un conjunto de relaciones estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, 1997). En efecto, “la formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (Scharpf, 1978: 346). Por lo tanto, una red se integra por tres elementos fundamentales: el actor, la relación que los vincula —intereses— y los recursos que intercambian para alcanzar sus objetivos.

Las redes “son ahora una opción para reformar la vida administrativa de los gobiernos, con el fin de que respondan con mayor eficiencia a la naturaleza específica de los problemas públicos”; por ello, las redes “implican el reconocimiento de las relaciones de poder que no tienen características uniformes, sino diferenciadas. Para los gobiernos, las redes permiten que los procesos de coordinación y cooperación puedan llevarse a cabo con base en dos aspectos medulares: las relaciones intergubernamentales y las relaciones interorganizacionales” (Uvalle, 2009, pp. 42 y 43). Efectivamente, el gobierno por redes abre espacios de participación para un mayor número de actores, permitiendo así, abrir la discusión y resolución más efectiva de las causas que originan los problemas públicos.

Para Rhodes (1997), las redes son un “término genérico que se utiliza para clasificar la relación entre grupos y departamentos del gobierno y de éstos entre sí” (Evans, 1998, p. 243). La idea central que postula el enfoque de redes de política pública es que ante la falta de legiti-

midad y de recursos, los gobiernos tienden a incorporar nuevos actores —no gubernamentales— a los procesos de política pública (Rhodes, 1997). En efecto, los actores cuentan con recursos que resultan de difícil acceso para las instituciones gubernamentales, pero que son indispensables para la consecución de los objetivos de política. De esta forma, se comienzan a configurar redes alrededor de determinada política pública. Las redes tienen dos características principales; la primera, es que son *interorganizacionales* —formadas por actores gubernamentales y no gubernamentales— y, la segunda, es que poseen cierto grado de *autonomía*, ya que en la práctica compiten con otras redes similares por la asignación de recursos.

Como se señaló anteriormente, la investigación se centra más en las redes de política pública como forma específica de gobernanza que como intermediación de interés. Desde esta concepción teórica, los aportes de Kickert, Klijn y Koppenjan (1997), fueron fundamentales para consolidar el enfoque de redes de política pública; al respecto, ellos analizaron cómo la falta de recursos y la baja legitimidad estatal y gubernamental modifican los patrones tradicionales de interacción entre el gobierno y la sociedad, así como su implicación en los procesos de política pública. Sus aportaciones señalaron la presencia de redes formadas por actores gubernamentales y no gubernamentales que inciden de una u otra forma en la toma de decisiones de las políticas públicas. En este sentido, las redes se encuentran muy vinculadas a las políticas públicas, tanto así, que los gobiernos tienen a su disposición diversos instrumentos, directos e indirectos, para gestionarlas, como el establecimiento de reglas formales e informales que el gobierno impone para *timonear* a las redes.

En efecto, en la gobernanza por redes, el gobierno es sólo un actor más entre muchos otros que apenas logra *timonear* algunos sectores de la sociedad en la resolución de los problemas

públicos (Kooiman, 2000). Los resultados en los procesos de política pública son —casi siempre— el resultado de intercambios y conflictos entre los actores —gubernamentales y no gubernamentales— involucrados. Asimismo, el entorno en donde ocurren los intercambios de recursos es la red, la cual es el medio ideal para crear un conjunto relativamente estable de relaciones —de naturaleza no jerárquica e interdependiente— que vincula diversos actores en torno a la solución de un problema público.

Efectivamente, una red supone “un cambio importante en la forma de entender las políticas públicas y el papel del Estado al romper con la idea de un estado monolítico, capaz de definir de forma autónoma el desarrollo de las políticas” (Chaqués, 2004, p. 37). En este sentido, las redes de política pública representan “la institucionalización de las relaciones estado-sociedad a nivel sectorial” y al mismo tiempo, “proveen de una conexión adicional de carácter informal al ampliar las posibilidades de negociación e interacción; eliminar las restricciones que imponen las instituciones formales; crear una base de entendimiento, experiencia y orientación normativa; y reducir la inseguridad al promover un intercambio de información mutuo” (Chaqués, 2004, pp. 49 y 55).

La principal utilidad del enfoque de red de políticas públicas a la investigación es conceptual, ya que permite comprender las relaciones de los actores y los recursos involucrados en la política. Entonces, una red de política es “un conjunto de relaciones relativamente estables (reglas del juego) entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política” (Chaqués, 2004, p. 36). De esta forma, las redes de políticas surgen como “una forma de

reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es un actor dominante en dicho proceso” (Zurbriggen, 2011, p. 188).

Dado que los actores son interdependientes entre sí, los resultados positivos de las políticas públicas se articulan con mayor eficacia y eficiencia sobre la base de la cooperación y disminuyendo el conflicto. La cooperación entre actores no se produce de forma automática, sino más bien tendría que ser gestionada y articulada desde el ámbito gubernamental (Chaqués, 2004). Por ello, es que desde el enfoque de redes, las políticas públicas son el resultado de la negociación e interacción de los diferentes actores involucrados, los cuales trataran de conseguir alcanzar el objetivo general mediante la implementación de objetivos particulares.

Ante este panorama, las redes de políticas públicas son parte de un mundo social más amplio que siempre está en proceso de cambio. Las redes no son entidades fijas ni determinadas, ya que el poder, la dependencia, las metas, las coaliciones dominantes, los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio, y las reglas del juego son elementos fundamentales para entender el funcionamiento de una red. De aquí que éstas deben ser entendidas como “el producto de un proceso de construcción social y política en marcha, que se entrelaza de manera compleja con sistemas más amplios de gobierno” (Evans, 1998, pp. 256 y 261).

Desde esta perspectiva, las redes de política pública “indican la articulación informal de actores y voluntades que tienen la oportunidad de participar en el debate y estructuración de las soluciones que conllevan a la definición de cursos de acción —política pública— encaminadas a generar formas de sinergia social y política para dar paso a planteamientos efectivos de

solución” (Uvalle, 2012, p. 48). De esta forma, el enfoque de redes de política pública resulta ser el más idóneo para analizar a la gobernanza, porque permite explicar la realidad político-institucional en la que se insertan las políticas públicas, ya que, “[l]as redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas”; además, “[l]as redes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos” y “surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos” (Cerrillo, 2005, p. 25).

En resumen, el valor analítico al emplear el enfoque de redes de política pública para entender los esquemas de gobernanza actuales, radica en el hecho de que las políticas se conceptualizan como un proceso que involucra una diversidad de actores —gubernamentales y no gubernamentales— que son mutuamente interdependientes y que de acuerdo a su posición en la red y a los recursos que poseen modifican los resultados de política pública. En el apartado siguiente se muestra con mayor detalle, los conceptos teóricos del estudio de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México en 2016, mediante la aplicación de la metodología del *análisis de redes sociales*.

1.5. Estudio de las políticas públicas mediante el análisis de redes sociales

La metodología del *análisis de redes sociales* (ARS) es una aproximación para comprender, analizar y explicar la realidad social, que en las últimas dos décadas, ha alcanzado

un alto nivel de desarrollo y formalización. La teoría de redes tiene sus orígenes en tres ciencias muy importantes: la psicología social; la antropología, y la sociología; pero, también existen referentes en la teoría de la Gestalt; la sociometría; la teoría de grafos, y la teoría del equilibrio estructural (Requena, 2003). No obstante, un elemento común, independientemente de sus orígenes, es que el supuesto principal del ARS es comprender que los actores —entidades sociales— interactúan dentro de una estructura de relaciones tipo red (Granovetter, 1985).

De esta manera, existen tres dimensiones del ARS: el efecto de la posición en la red del actor en su conducta; la identificación de los subgrupos en la estructura o la red, y la naturaleza de las relaciones entre los actores individuales o colectivos. Por ello, al utilizar el ARS en una investigación, es fundamental conocer tres nociones básicas de la red: los actores; las relaciones, y los recursos con los que cuentan (Requena, 2003). La clave para conjeturar un modelo de red social es identificar a los actores —nodos— involucrados y establecer el tipo de lazos —relaciones o conexiones— que existen entre las entidades sociales en cuestión, mediante la elaboración de *representaciones visuales* —grafos o gráficas—; las cuales, ayudan al investigador a visualizar y comprender las propiedades de la red que de otra forma serían difíciles de observar.

En el ARS, las funciones de las gráficas tienen tres propósitos fundamentales: servir de modelo representativo de la red; mostrar las propiedades espaciales de la red, y aplicar conceptos y teoremas de la teoría de grafos para formalizar las propiedades de centralidad; posiciones de los actores, y subgrupos a los que pertenecen los actores (Faust, 2002). Los lazos que unen a los actores en una red social son elementales para identificar las estructuras sociales que

emergen de las interacciones y relaciones entre ellos. Además, los lazos funcionan como medios de flujo de recursos entre actores —materiales o no materiales—; como vínculos entre colecciones de actores, y como indicadores concretos de patrones abstractos de relaciones en que los actores están inmersos. Desde la perspectiva del análisis de redes, la estructura social es un tejido de lazos permanentes entre posiciones sociales, más que entre individuos (Faust, 2002).

En efecto, desde la perspectiva del ARS, lo importante no son los atributos del actor, sino la posición que posee en la estructura de la red. La unidad de análisis en la aproximación de las redes sociales no son las características particulares del individuo —actor—, sino el conjunto formado por los individuos y los lazos entre ellos. Por ello, el enfoque de redes es estructural “con una perspectiva pragmática y empírica en la consideración y el tratamiento del concepto de estructura, el cual la concibe como pautas, modelos de relaciones específicas que ligan unidades sociales, incluyendo actores individuales y colectivos” (Lozares, 1996, p. 116). En este sentido, las relaciones que un actor mantiene con otros pueden afectar sus acciones, percepciones y comportamientos. La distribución desigual condiciona la cooperación, la colaboración, la competencia y el conflicto. Lo anterior, provoca una naturaleza dinámica de las redes, ya que la estructura del sistema se modifica conforme a esas pautas cambiantes.

De acuerdo con la metodología del ARS, los nodos representan a los actores y las conexiones las relaciones entre ellos, los cuales en conjunto forman una red social o política. Es importante aclarar que un actor puede ser un individuo, una organización, una institución e incluso una nación completa, todo ello, depende del enfoque de la investigación —regional, nacional o internacional—. En este caso, los nodos a analizar en esta investigación son los actores

gubernamentales —ámbito federal, estatal y municipal (delegacional)— y no gubernamentales —actores privados y asociaciones civiles—, que participan e inciden en la entrada a la agenda, definición del problema público, diseño, implementación y evaluación de la política pública para la preservación del patrimonio artístico en México en 2016.

En este sentido, una de las ventajas de utilizar el ARS para el estudio de la gobernanza por redes es que puede mostrar, al mismo tiempo, un nivel micro —relaciones de los actores individuales— y un nivel macro — relaciones entre los actores colectivos— en las políticas públicas. De esta forma, el enfoque *micro-macro* es una de las características que se muestran en la perspectiva estructural de una red basada en los efectos que tienen las relaciones sociales sobre la conducta de los individuos y de los grupos. Así, el ARS permite identificar una doble relación: la estructura social afecta a la acción y la acción modifica la estructura social —de forma directa o indirecta a través de su efecto sobre los actores interesados— (Requena, 2003).

Asimismo, la metodología del ARS presenta un conjunto de rasgos específicos que la hacen muy útil y apropiada para el estudio de la gobernanza por redes de política pública: utiliza datos relacionales para reconocer la importancia de las relaciones entre actores interactuantes como condicionantes del comportamiento; analiza a los actores y sus acciones para comprender la interdependencia de unos de otros; identifica los vínculos y las relaciones entre actores para ubicar los canales de distribución de los recursos —materiales y no materiales—; analiza el medio estructural de la red para comprender la forma en que el espacio proporciona límites y oportunidades para la acción individual; reconoce la estructura resultante, definida en términos de pautas relacionales —relativamente estables— para encontrar *la red de redes* que

puede o no estar dividida en subgrupos, y finalmente, permite estructurar la red en función de las acciones de colaboración o competencia entre los actores para conseguir sus propios fines.

La construcción conceptual de los términos fundamentales para la investigación durante la elaboración de una red de política pública son los siguientes:

- Grafo: conjunto de puntos —nodos— interconectados por un conjunto de líneas o aristas —vínculos— que representan un grupo de actores que intercambian recursos y que están inmersos en un tema de política pública específico.
- Nodo: es el actor que puede ser un individuo, organización, institución o país que forma parte de un tema de política pública.
- Recursos: insumos relevantes —políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales— que intercambian los actores para conformar una red de política pública en torno a un tema de política pública.
- Red: conjunto de actores y relaciones.
- Sociograma: representación gráfica de la totalidad de la red.
- Subgrupo: conjunto de actores que se encuentran en una red menor dentro de la red general.
- Vínculos: líneas que conecta dos o más nodos y que representa algún tipo de relación —amistad, parentesco, etc.— entre ellos, puede ser unidireccional o bidireccional.

En resumen, para fines de la investigación, el ARS es una herramienta muy útil, ya que permite identificar en qué medida los actores, sus relaciones y sus recursos modifican los resultados de la política pública para la preservación del patrimonio artístico en México. En el capítulo siguiente se describe la cultura como problema público y su importancia desde el ámbito de la pintura, el muralismo y la arquitectura para la construcción de la política pública de preservación, con el propósito de evitar el deterioro, destrucción y robo de los bienes artísticos en México.

Capítulo 2.

La cultura y el arte como problema público en México

2.1. La importancia de la cultura y el arte en el siglo XX

El siglo XX (1901-2000) se caracterizó por movimientos sociopolíticos muy importantes para la consolidación del México actual. La educación, la literatura, la cultura y el arte fueron un reflejo de la definición del proyecto nacional que se consolidó con la creación de instituciones educativas y culturales al finalizar el movimiento revolucionario. De esta forma, la revolución mexicana continuó desde las aulas con la enseñanza de valores ideológicos liberales y se extendió hasta la prensa nacional y regional.

La revolución modificó por completo la visión educativa en el país, incluso se extendió hasta la educación superior. Por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien fuera “fundada en septiembre de 1910, apenas dos meses antes de que estallara la lucha revolucionaria, tuvo que emprender un largo proceso de renovación, pasando de institución porfiriana, de ‘elite’, diseñada por Sierra, a una institución para las clases medias y de gran compromiso y sensibilidad social, rediseñada por Vasconcelos” (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 586). En efecto, las transformaciones educativas sólo fueron posibles desde el interior del sistema, al implementar cambios en la enseñanza de las humanidades y la cultura.

En esa época de cambios políticos, económicos y sociales, la cultura también exigía una renovación, un proceso de transformación constante para superar el periodo porfirista, al que,

la nueva generación de jóvenes intelectuales —Antonio Caso, Pedro Henríquez Ureña, Alfonso Reyes y José Vasconcelos— consideraban envejecido, elitista y excluyente. En materia de educación, una innovación muy relevante para fomentar el cambio cultural y artístico en México fue el “desmantelamiento de la pedagogía positivista y la instauración de la enseñanza del humanismo moderno, del humanismo revolucionario” (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 587). Fue todo un movimiento intelectual y social que proclamaba por la libertad de expresión y de educación que, inevitablemente, se reflejó en la forma de expresar el arte y la cultura. De esta forma, “[l]a condición esencial del arte legítimo es la verdad: la verdad implacable, la que nos horroriza porque sale a contar en letras de molde lo que ha visto de nosotros, la que se torna en acusador de nuestros vicios y de nuestros defectos” (Gamboa, 1893, p. 367).

En efecto, los cambios sociopolíticos y económicos influyeron notablemente en las expresiones creativas del arte y la cultura; sin embargo, las transformaciones no fueron mecánicas ni automáticas como producto del movimiento revolucionario, ya que, la preocupación por la protección de los bienes culturales surgió, incluso, años atrás, durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, al establecer las bases de la legislación en la materia, mediante la promulgación, en 1897, de la Ley sobre Monumentos Arqueológicos, la cual fijaba los requisitos para hacer excavaciones arqueológicas siempre bajo la vigilancia del estado mexicano.

Fue así que, a principios de siglo XX, era necesario para el pueblo de México reunir, en una sola historia, un proyecto de nación que otorgara identidad nacional a los mexicanos. En este sentido, el arte y la cultura fueron fundamentales para reforzar la herencia cultural de las épocas pasadas. El arte y la cultura se consolidaron como un símbolo capaz de unir los lazos

de identidad de un pueblo en construcción que compartía un pasado común y que debía reforzarse para lograr un futuro compartido. Los vestigios y las ruinas arqueológicas de origen prehispánico comenzaron a ser más investigadas y protegidas, con el fin de preservar esos bienes como recuerdo constante de ese símbolo de identidad nacional de los mexicanos.

Con las exploraciones arqueológicas surgieron las primeras colecciones de objetos prehispánicos y la primera institución del estado mexicano encargada de reunir, conservar y difundir el conocimiento sobre las costumbres, tradiciones y progreso de la ciencia, las artes y la religión: el Museo Nacional Mexicano (MNM), que si bien, su creación data del año 1825, fue durante el periodo porfirista, y hasta 1930, que se consolidó como el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) con la atribución de vigilar, conservar y restaurar los monumentos que, desde el punto de vista del arte y la cultura, son importantes para la memoria de la Nación.

La concepción de patrimonio cultural cobró relevancia en la agenda del gobierno mexicano después del movimiento revolucionario y del proceso de reorganización social. Desde este punto de vista, los actores gubernamentales y algunos actores sociales comenzaron a ser conscientes sobre la importancia de la preservación de los bienes culturales para la memoria colectiva de los mexicanos. En esta época, el gobierno comenzó con el diseño y el desarrollo de la infraestructura cultural del país: apertura de museos, zonas arqueológicas y monumentos históricos y artísticos al público; creación de instituciones gubernamentales —Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en 1939 e Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) en 1946— responsables de la protección, la investigación y la difusión del

arte y la cultura; inicio de programas de rescate y salvamento de bienes culturales; inauguración de escuelas especializadas en la formación de técnicos y profesionales en la materia; archivos, bibliotecas, hemerotecas, fonotecas y fototecas; fundaciones y mecanismos de financiamiento y participación de la sociedad para la preservación de los bienes culturales.

Con la creación del INAH y del INBA, los años siguientes representaron una época de crecimiento, aun mayor, de la infraestructura y de los servicios culturales que fortalecieron el panorama cultural: la ampliación de la UNAM, el Fondo de Cultura Económica (FCE), el Colegio de México (CM), el Colegio Nacional (CN), la Unidad Artística y Cultural del Bosque (UACB) y el Museo de Arte Moderno (MUNAL). Con esta explosión cultural y por decreto presidencial se creó el 7 de diciembre de 1988, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) con dos objetivos muy específicos: coordinar las políticas, organismos y dependencias que se habían creado hasta ese momento —tanto de carácter cultural como artístico—, y promover, preservar y enriquecer los bienes artísticos, culturales e históricos de la nación.

En este marco de actuación, el Consejo llevaba a cabo tareas de restauración, conservación y valoración social del patrimonio edificado de propiedad federal: monumentos históricos de uso religioso, puentes históricos, fortalezas, edificios civiles, bibliotecas, museos y teatros, entre otros, incluyendo los acervos de bienes culturales que se resguardan dentro de los monumentos; sin embargo, es importante mencionar que todas las actividades relacionadas con la preservación del patrimonio artístico —mueble e inmueble— continuaron bajo la supervisión del INBA. Mientras que las acciones —investigación, conservación y difusión— relativas a

la preservación del patrimonio arqueológico, antropológico, histórico, paleontológico y subacuático siguieron formando parte de las actividades sustantivas del INAH.

En este sentido, el patrimonio cultural se puede considerar como producto de una construcción social determinada, ya que los bienes culturales adquieren valor, toda vez que los actores involucrados determinan qué bienes deben ser seleccionados y valorados como susceptibles de ser protegidos y conservados, al conferirles valores simbólicos, históricos, sociales y económicos. En este sentido, los bienes culturales son muy importantes para una colectividad porque muestran la relación que existe entre la población, la historia y sus legados ancestrales. Asimismo, la importancia del patrimonio artístico no sólo reside en su belleza y su corriente estilística, sino también, porque al mismo tiempo, son bienes históricos que dan cuenta de los hechos auténticos que marcan la historia de la humanidad y, en especial, la historia de los mexicanos.

En resumen, la política cultural mexicana en la primera mitad del siglo XX estuvo orientada a conseguir la unidad y la homogeneidad cultural y lingüística, la cual se fincó en tres pilares fundamentales que vinculaban a la educación y la cultura: la conservación del patrimonio cultural y la recuperación de la historia para fundamentar la memoria de la nación, otorgando así a todos los mexicanos un mismo origen y un pasado común; el fomento de las bellas artes y la difusión cultural en poblaciones más vulnerables y sin acceso a estos servicios, y finalmente, la integración de las comunidades indígenas a un mismo modelo de desarrollo, cultura y lengua, mediante el cuidado y preservación de las culturas populares.

2.1.1. La pintura y el muralismo mexicano

Con la caída del gobierno de Porfirio Díaz, los principales pintores de la época también desaparecieron: José Obregón (1838-1902); Leandro Izaguirre (1867-1941), y Juan Cordero (1824-1884). Asimismo, otros pintores que si bien, iniciaron sus trabajos durante ese periodo, sus principales aportaciones serían relevantes después de la salida del gobierno de Díaz. Tales son los casos de Santiago Rebull —pintura académica—; Julio Ruelas —modernista—, e incluso José María Velasco —paisajista—. Este último pintor fue sobresaliente por sus trabajos, fuertemente, influenciados por el impresionismo francés. Sus obras destacan por un acento romántico que busca exaltar la naturaleza de los paisajes, como testigo de esa vasta riqueza natural que posee México. De esta forma, Velasco hizo de la topografía mexicana un símbolo de identidad nacional, cuyo epicentro fue el Valle de México.

Otro hombre relevante en la pintura mexicana fue José Clemente Orozco, quien mediante su obra mostró la condición del hombre a inicios del siglo XX. De acuerdo con González (2015), el pintor y muralista mexicano presenta en su obra una particularidad que trascendería los límites nacionales, volviéndose un pintor universal. Las temáticas que trató el pintor en su obra no se limitaron a señalar los problemas nacionales, sino incluso fue creativo —y crítico— de temas universales sobre la condición del hombre, como la guerra, los desastres humanos y la religiosidad. En efecto, la primera mitad del siglo XX estuvo acompañada de cambios económicos, políticos y sociales, no sólo en México —revolución mexicana y el cardenismo—, sino también alrededor del mundo —segunda guerra mundial— que influenciaron la forma de hacer arte y cultura en el país.

El arte en Orozco refleja sin duda ese contexto, ya que el pintor buscó la manera de crear con base en la experimentación, la formación y el rigor profesional la forma de transmitir la importancia de la época que vivió. Por ejemplo, en la obra mural de Orozco del Antiguo Colegio de San Ildefonso, se puede observar el desarrollo artístico y plástico del artista, así como la crítica social, la cual invita a reflexionar a todos los mexicanos sobre los problemas sociales y políticos de la época. Los murales, también muestran una fuerte crítica hacia el sistema, al representar, mediante la intensidad de los colores los dolores y el sufrimiento que provoca la guerra y la falta de justicia social.

En esa época, las transformaciones de la pintura mexicana fueron: “técnica, temática y estética; esto es, de forma y contenido” (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 589). No obstante, al igual que los movimientos políticos del momento, los cambios artísticos y morales no se lograron fácilmente. De hecho, la primera exposición de José Clemente Orozco, exhibida en 1916, tuvo poca atención por las condiciones sociopolíticas del país. Precisamente, durante la lucha armada, la sociedad de la época cuestionó el proyecto educativo y cultural del “antiguo régimen” y, de esta forma, fue desplazando a sus artistas e intelectuales, los cuales perdieron toda legitimidad e influencia. Entonces, entraron en escena los nuevos actores y protagonistas en el campo del arte y la cultura del siglo XX. Sin embargo, no fue hasta que se desarrolló el Estado posrevolucionario cuando se pudo crear una *nueva cultura*, lo que se comenzó a materializar a partir de 1920, con Vasconcelos y el amplio grupo de artistas, educadores e intelectuales que respaldaron dicha misión.

Lo mismo sucedió con los inicios de la carrera artística de Diego Rivera, quien se enfrentó a las últimas expresiones del academicismo en México. El pintor, —considerado por muchos

como el más grande muralista de México—, paso en Europa el segundo decenio del siglo XX, donde predominaba el tardío postimpresionismo y el naciente cubismo —la primera guerra mundial y la revolución rusa—, los cuales influyeron en el estilo de los esplendidos murales que Rivera pintó en la SEP tras su regreso a México. Gracias a su talento, el pintor y muralista mexicano se convirtió, rápidamente, en un personaje reconocido e influyente en el campo del arte y la cultura, pero también en el panorama político de los años veinte a cincuenta. Fue fundador del Partido Comunista Mexicano y militante de la IV Internacional —trotskista—. Por ello, el pintor también es reconocido por escribir varios artículos y ofrecer conferencias sobre temas candentes de la época.

No obstante, Rivera no fue el único pintor inmerso en la política mexicana. Por su parte, Gerardo Murillo, mejor conocido como ‘Dr. Atl’, militó en las filas constitucionalistas, ilustró periódicos revolucionarios y sirvió de mediador con el movimiento obrero (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 589). La obra del pintor “ilustra claramente las diferencias entre la pintura porfiriana y la revolucionaria: muchos de los paisajes de Velasco incluyen unos distantes y tranquilos volcanes del Valle de México; en cambio los volcanes del Dr. Atl suelen reflejar toda su furia eruptiva” que simboliza las grandes transformaciones del siglo XX (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 590).

Gerardo Murillo, no sólo es considerado el ideólogo del movimiento muralista en México, sino también un gran investigador de la naturaleza y escritor de numerosos libros que contenían cuentos controversiales por su temática y tratamiento. La publicación de su texto *Cuentos de todos colores*, es un reflejo de los sucesos revolucionarios y de su preocupación por la justicia social. Por su destacado desempeño, Porfirio Díaz le otorgó una pensión para que

podiera estudiar pintura en Europa en 1911. Asimismo, en la Universidad de Roma estudió filosofía y derecho. Colaboró, activamente, con el Partido Socialista Italiano y con el periódico *Avanti*. Es por ello, que el estilo del pintor refleja, con todo conocimiento de causa, su pensamiento en un contexto de cambios económicos, políticos y sociales propios de la época.

En efecto, “los cambios en la forma de hacer arte en la primera mitad del siglo XX fueron influenciados por las transformaciones en el sistema político mexicano, ya que al “igual que en los ámbitos educativo, cultural e ideológico, a lo largo de la lucha armada se venció al ‘antiguo régimen’ en términos sociopolíticos y aparecieron los nuevos actores sociales, las clases medias y los sectores populares” (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 592). Asimismo, fue a partir de 1920 cuando surgió el Estado posrevolucionario, basado en un nuevo pacto político —la Constitución de 1917— y con un nuevo objeto social.

La relación entre política y arte fue más que provechosa, sobre todo para redescubrir la identidad del pueblo mexicano. Un ejemplo de ello, fueron las aportaciones del pintor David Alfaro Siqueiros, quien “abandonó sus estudios en la Academia de San Carlos para incorporarse a los ejércitos revolucionarios; como en la pintura de Diego Rivera, sus protagonistas son los sectores populares —campesinos, obreros y soldados revolucionarios—, el contexto es político y el discurso estético es épico” (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 590). En este sentido, Siqueiros sobresalió por sus profundas convicciones ideológicas de naturaleza comunista centradas en la defensa de condiciones económicas y laborales de los trabajadores.¹³

¹³ En 1929, el pintor formó parte del subcomité responsable de la organización de la Conferencia Sindical Latinoamérica (C.S.L.A.).

Siqueiros, también participó activamente en la política y esto se reflejó en su obra; formó parte de la oposición al arbitraje laboral al tomar el cargo de secretario del Partido Comunista Mexicano. Además, participó en la Guerra Civil española a favor del bando republicano en 1937. Las condenas por su oposición a la política oficial del gobierno mexicano provocaron su ingreso en prisión en más de una ocasión —1930, 1960, 1962-1963— (Arte, pintura y genios, 2011). Por ello, su estilo de obra es imagen de su carácter temperamental y pasional, de ahí la presencia de: colores vivos, perspectivas acentuadas, fuerte expresividad y monumentalismo. La producción de sus obras se encuentra llena de gran fuerza, vitalidad, simbolismo y significados políticos.

Si bien, el contexto modificó la forma de manifestar el arte; por su parte, el arte y la cultura del siglo XX también fueron fundamentales para consolidar una identidad nacional. En esa época, el gobierno federal intentaba “poner en marcha una empresa cultural sin precedentes. La SEP contrató entre otros a Diego Rivera, José Clemente Orozco y David Alfaro Siqueiros para pintar los muros de algunos edificios públicos de la capital del país. En esos murales se insistía en diversos episodios de las luchas populares” [...] para mostrar a los mexicanos, “la lucha de los más pobres y explotados por alcanzar la justicia social; asimismo, subrayaba el compromiso del nuevo régimen político con la elaboración de un discurso sobre la nueva nación que dejaba atrás a aquella sustentada en los caciques y privilegiados del régimen de Porfirio Díaz” (Aboites y Loyo, 2014, p. 602).

De esta forma, “la tradición mural en México se remonta a la época prehispánica, con el surgimiento de una estética ancestral, enriquecida durante la época colonial mediante extra-

ordinarias composiciones pictóricas de naturaleza religiosa y ornamental en iglesias y templos. Así, es posible establecer una sucesión ininterrumpida de expresiones murales que se prolongan hasta el arte contemporáneo” (Gurza, 2002, p. 57). En efecto, el muralismo en México representó la forma idónea de expresión de los movimientos políticos del momento, al mostrar un estilo estético independiente de las tendencias europeas que predominaban en la época, haciendo un énfasis especial en el mexicano y su forma de vida. Por ello, el movimiento muralista se convirtió en el fenómeno artístico de mayor importancia en México en el siglo XX.

Otro pintor relevante de ese siglo fue Saturnino Herrán, quien “cronológicamente debió pertenecer a la pintura del periodo revolucionario, pues fue coetáneo de Diego Rivera y de Roberto Montenegro; falleció en 1918, precisamente cuando se iniciaba la transformación de la pintura mexicana” (Garcíadiego y Kuntz, 2014, p. 588). Los estudiosos del arte mexicano calificaron la obra de Saturnino Herrán como “modernista-costumbrista”; esto es porque el pintor adoptó como tema principal de sus obras las costumbres cotidianas del pueblo de México. Su trabajo refleja un dominio de la técnica y su capacidad para mostrar estados de ánimo, tradiciones y formas de vida de grupos y personas que hasta entonces habían sido ignorados por otros pintores y corrientes artísticas del periodo. Por lo anterior, Herrán es considerado como uno de los renovadores del arte nacionalista del país, ya que sus obras muestran el gran orgullo por las raíces indígenas, las costumbres populares y las labores cotidianas de la gente del pueblo.

Desde esta perspectiva, la década de los años veinte debe “verse como un ‘parteaguas’: fin del proceso revolucionario e inicio de la reconstrucción posrevolucionaria” (Garcíadiego y

Kuntz, 2014, p. 592). Fue, precisamente, a partir de 1920, que la pintura mural tuvo como tema principal la lucha revolucionaria, la cual reflejó las causas y consecuencias sociales de la época. En las décadas subsecuentes, sobre todo al llegar a la década de los setenta “el Estado cultivaba el conformismo político, pero una de sus grandes paradojas era que éstos también eran tiempos de notable creatividad artística, y de innovación en las letras y el pensamiento, gracias en buena medida al mecenazgo estatal. El nacionalismo cultural del cardenismo pasó a nutrir la ideología oficial; en cambio, artistas y escritores miraban hacia el exterior. Así se abrieron paso escuelas y corrientes de expresión, de las que había desaparecido la intención pedagógica característica del pasado inmediato” (Loeza y Prud’homme, 2010, p. 693). Fue una época, en donde la revolución comenzaba a ser un tema agotado, se produjo una división entre la *alta cultura*, cultivada en la UNAM, como el centro de vida cultural del país, y en la *cultura popular*, que se difundía por los medios masivos privados: cine, radio y televisión.¹⁴

En resumen, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por nuevos cambios producto de la modernidad, la ciencia y la tecnología. “La modernización de la sociedad trajo un cambio cultural que quebrantó la relativa unanimidad que había sostenido las referencias revolucionarias. La revolución pasó a ser historia cuando el ideal democrático se impuso como la principal demanda de la sociedad y también como la oferta más prometedora del Estado” (Loeza, 1994, p. 696). No obstante, es importante reconocer que los objetivos de justicia y

¹⁴ “Las transformaciones sociales echaron por tierra las certezas a propósito del ser del mexicano como si la modernización traicionara su esencia. Empezó a buscarse la ‘filosofía del mexicano’. El laberinto de la soledad de Octavio Paz (1950) ilustra este tipo de reflexión. En 1948, Rufino Tamayo y Carlos Mérida entablaron una polémica con Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros y José Clemente Orozco, a quienes acusaron de ahogar el muralismo ‘en los temas de la revolución que dejó de serlo’ y de olvidar lo esencial en la pintura: la plástica. La pintura de caballete cobró ímpetu con Jesús Guerrero; las formas geométricas con Rufino Tamayo, Gunther Gerzso y Pedro Coronel, y el simbolismo con Juan Soriano y Remedios Varo” (Loeza, 1994, p. 695).

democracia revolucionarios fijaron los lineamientos de largo plazo de la acción pública en México. En esta época, el estado también reconoció la importancia de las aportaciones de las mujeres al arte y la cultura en México: Frida Kahlo, Remedio Varo y María Izquierdo.

2.1.2. El arte en la arquitectura mexicana

Durante el siglo XX, el estado mexicano enfrentó el gran reto de consolidar, en una única nación, a muchas de las poblaciones que se encontraban inmersas en fuertes sentimientos, culturas e identidades locales o regionales. En este sentido, la cultura y el arte se institucionalizaron como un instrumento del gobierno para consolidar una cohesión social unificada, que fue indispensable, después del movimiento revolucionario. Por ello, a lo largo de la historia, los bienes culturales y artísticos se han constituido como un *pilar ideológico y político* fundamental del proyecto de construcción del estado nacional mexicano. En ello, radica la importancia de preservar el patrimonio cultural y artístico de la nación.

A diferencia de los bienes muebles —obras y murales—, no todos los bienes inmuebles artísticos fueron creados en el siglo XX. Sin embargo, dado el gran valor estético relevante que poseen, con el tiempo, se consolidaron como parte del patrimonio artístico de México. Tal es el caso de la antigua Cámara de Diputados (1856), la cual fue construida e inaugurada, inicialmente, como el Teatro Iturbide por el empresario Francisco Arbeu. Posteriormente, el presidente Porfirio Díaz encargó la nueva reedificación del lugar a Mauricio de María Campos, inaugurando, así, la nueva Cámara de Diputados el 1 de abril de 1911. En efecto, Díaz sería el encargado de mandar la construcción de varios inmuebles artísticos, que hoy en día,

representan el patrimonio artístico de México: la columna de la independencia (1901)¹⁵; el antiguo palacio postal —Edificio de correos— (1902)¹⁶, y el palacio de Bellas Artes (1901)¹⁷. Este último inmueble artístico destaca porque la historia de su construcción está marcada por dos épocas muy importantes, desde el punto de vista económico, político y social: el régimen de Porfirio Díaz y la revolución mexicana. De esta forma lo expresa el INBA:

“Los trabajos iniciaron en 1904 con el objetivo de terminarlo en cuatro años; sin embargo, problemas presupuestales y técnicos fueron demorando su conclusión. Tras el estallido de la Revolución en 1910 y el agravamiento de la situación económica en el país, Adamo Boari regresa a Europa en 1916. Se había concluido, hasta esa fecha, casi todo el exterior, excepto el recubrimiento de la cúpula [...]. A partir de 1930, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, el arquitecto Federico E. Mariscal fue el encargado del proyecto de la conclusión del Teatro Nacional; sin embargo, no es sino hasta 1932, con el apoyo del secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, que la obra fue revitalizada con las instrucciones precisas de concebir un edificio [...]. Debido a la fuerte inversión que

¹⁵ La columna de la independencia fue construida por el “famoso arquitecto Antonio Rivas Mercado [...], mientras que el ingeniero Roberto Gayol realizó y dirigió la obra y el artista italiano Enrique Alciati se encargó de los grupos escultóricos. [...] El monumento terminado fue inaugurado por Porfirio Díaz el 16 de septiembre de 1910, con motivo del Centenario de la Independencia de México. La columna se encuentra localizada en la más grande de las glorietas del Paseo de la Reforma de la Ciudad de México y su cara principal está orientada hacia el centro de la ciudad” (México, 2016, p. 1).

¹⁶ El proyecto del antiguo palacio postal “fue realizado por el arquitecto italiano Adamo Boari, y la construcción se encargó al ingeniero mexicano Gonzalo Garita. El estilo general del edificio obedece al español antiguo anterior a la época de la conquista conocido por Plateresco o isabelino, en algunas decoraciones nos recuerda al Palacio de Monterrey en Salamanca, España y al Palacio Ducal en Venecia en Italia. El conjunto de estos aspectos arquitectónicos hacen que sea considerado un estilo ecléctico” (Correos de México, 2016, p. 1).

¹⁷ El Palacio de Bellas Artes “tiene como antecedente inmediato al edificio que albergaba al antiguo Teatro Nacional, considerado el más importante en su género en la vida artística y cultural de nuestro país durante la segunda mitad del siglo XIX. Al iniciarse el siglo XX, como parte del programa de obras arquitectónicas con las que se estaba embelleciendo a la Ciudad de México, se pensó primero en renovarlo, pero se optó por demolerlo para construir otro, acorde al crecimiento urbano y cultural de la Ciudad. La ubicación del nuevo teatro fue objeto de un minucioso estudio tanto por parte de las autoridades como por su arquitecto, el italiano Adamo Boari” (INBA, 2016, p. 1).

se requería para acabar el recinto, éste debía responder a una necesidad social y ser de utilidad pública. Así, el Palacio de Bellas Artes fue concluido por el arquitecto Mariscal el 10 de marzo de 1934” (INBA, 2016, p. 1).

Al igual que la pintura y el muralismo mexicano, el arte en la arquitectura mexicana tuvo gran influencia en los primeros años del siglo XX. Como ejemplo se encuentra la construcción del antiguo Palacio de Comunicaciones y Obras Públicas y del Palacio Legislativo Federal. Por su parte, el palacio de comunicaciones es un edificio monumental de estilo ecléctico levantado a comienzos del siglo, para conmemorar el centenario de la independencia de México, construido en los terrenos que ocupó el Antiguo Hospital de San Andrés de la Ciudad de México. De esta forma, “[e]l desarrollo de las tecnologías de la comunicación fue una de las principales preocupaciones del gobierno de Porfirio Díaz. Así, en 1905 se decidió emprender en un predio vacante [...] producto de la demolición del Hospital de San Andrés, la construcción de un auténtico palacio que alojara a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, al tiempo que mostrara de manera contundente lo que México había avanzado en esa oleada de progreso que experimentaban no pocas naciones del orbe, principalmente en Europa” (Lozada, 2016, p. 1). Otro inmueble relevante fue el palacio legislativo:

“Para conmemorar el centenario de la Independencia en 1910, el presidente Porfirio Díaz convocó a un concurso internacional, para la realización del proyecto de la sede de las cámaras de diputados y senadores, un edificio suntuoso que sería uno de los más grandes y lujosos palacios legislativos del mundo. [...] Fue el reconocido arquitecto francés Émile Bénard, quien ganó la realización del proyecto. En 1906, la construcción de lo que iba a ser un lujoso edificio proyectado con la estética europea neoclásica, comenzó

con una masiva estructura metálica y tecnológica de vanguardia para su cimentación. Sin embargo, el inicio del movimiento revolucionario y el desvío de fondos para combatirlo hicieron que la obra del palacio legislativo quedara sin recursos. La construcción fue finalmente suspendida en 1912 dejando abandonada su estructura metálica, que quedó expuesta por dos décadas” (MNR, 2016, pp. 1 y 2).

En esa época, la modernización del país, el progreso y la apreciación por el arte y la cultura se extendió hasta el interior de la República con la construcción del Teatro Peón Contreras, considerado como uno de los teatros de ópera más importantes de México, es un edificio de estilo neoclásico francés, inaugurado en 1908 en la Ciudad de Mérida, Yucatán. Actualmente, es el centro cultural más importante del Instituto de Cultura de Yucatán y cuenta con tres salas de exposiciones temporales, restaurante, librería y un módulo de información turística.

En esos mismos años, pero en la Ciudad de México, la construcción del edificio del Banco de México, fue inspirado en el Renacimiento italiano para albergar “las transacciones monetarias de un país en construcción. La adaptación del interior quedó a cargo del arquitecto Carlos Obregón Santacilia, quien diseñó la bóveda, el espacioso vestíbulo, el mezzanine, la escalinata, las enormes columnas, plafones, faroles de latón o cristales biselados que dan vida a un juego de mármoles de Parnaso, Bélgica y Portoro” (Banco de México, 2016, p. 1).

Posteriormente, en las décadas siguientes del siglo XX, cuando el tema de la revolución mexicana fue agotado, la construcción de nuevos edificios reflejó la consolidación del México

moderno: el edificio sede de la Secretaría de Salud (1925)¹⁸; la casa estudio Diego Rivera y Frida Kahlo (1931)¹⁹, y la casa del arquitecto Luis Barragán (1948)²⁰. Sin embargo, en esa época sobresale la construcción de la UNAM: “[c]omo conjunto arquitectónico, Ciudad Universitaria marcó un hito en la historia del urbanismo mexicano. Como institución cultural, la UNAM es un gran proyecto educativo y científico del siglo XX”. El proyecto fue coordinado por Mario Pani y Enrique del Moral, con la idea de que, “el saber universal era organizado en dos campos claramente distinguibles: las ciencias y las humanidades. Por eso, Zubirán afirmó que la institución y su construcción material debían ‘reposar sobre dos pilares fundamentales: la Facultad de Filosofía y Letras y la Facultad de Ciencias” (Fernández, 2002, p. 49). De esta forma:

¹⁸ El edificio Sede de la Secretaría de Salud, “originalmente diseñado para alojar las oficinas del departamento de Salubridad e Higiene por el Arquitecto Carlos Obregón Santacilia, fue construido en un terreno en forma de trapecio irregular delimitado por las avenidas de Paseo de la Reforma y Chapultepec, y por las calles de Lieja y José Vasconcelos; y fue el primer inmueble que construyó en su totalidad el gobierno posrevolucionario expresamente para la administración pública. Su construcción comenzó en Octubre de 1925, siendo presidente Plutarco Elías Calles, y el edificio fue inaugurado en Noviembre de 1929, por el entonces presidente Emilio Portes Gil” (SS, 2016, p. 1).

¹⁹ En 1931, “por encargo de Diego Rivera, Juan O’Gorman diseñó una de las primeras estructuras arquitectónicas funcionalistas en Latinoamérica. Este espacio sería una casa-estudio para Diego y otra para Frida, cuya construcción termina en 1932. El matrimonio no habitó el espacio sino hasta 1934, año en que vuelven a México después de una estancia de tres años en Estados Unidos. Diego Rivera, por su parte, habitó esta casa hasta el 24 de noviembre de 1957, fecha de su fallecimiento. Después de la muerte de Rivera, en abril de 1981 se asigna al INBA (Instituto Nacional de Bellas Artes) a través del Gobierno Federal la custodia del inmueble con fines de fomento, organización y difusión de las Bellas Artes en beneficio de los mexicanos” (INBA, 2016, p. 1).

²⁰ La Casa Luis Barragán, “construida en 1948, representa una de las obras arquitectónicas contemporáneas de mayor trascendencia en el contexto internacional, como lo ha reconocido la UNESCO al incluirla, en el año 2004, en su lista de Patrimonio Mundial. Se trata del único inmueble individual en América Latina que ha logrado tal distinción, debido a que –como afirma la propia UNESCO en su declaratoria– es una obra maestra dentro del desarrollo del movimiento moderno, que integra en una nueva síntesis elementos tradicionales y vernáculos, así como diversas corrientes filosóficas y artísticas de todos los tiempos. La influencia de Luis Barragán en la arquitectura mundial sigue creciendo día con día, y su casa, conservada con fidelidad tal como la habitó su autor hasta su muerte en 1988, es uno de los sitios más visitados en la ciudad de México por los arquitectos y los conocedores de arte de todo el mundo. Este museo, que comprende la residencia y el taller arquitectónico de su creador, es propiedad del Gobierno del Estado de Jalisco y de la Fundación de Arquitectura Tapatía Luis Barragán” (Casa Luis Barragán, 2016, p. 1).

“Los murales de Ciudad Universitaria inauguraron el muralismo en exteriores sobre paredes creadas ex profeso para albergar una obra artística, partiendo de la interacción edilicia entre arquitectos y pintores, desde la concepción original del conjunto arquitectónico. Independientemente de los matices que esta interacción haya tenido entre los artistas y arquitectos, la obra mural desarrollada en Ciudad Universitaria planteó nuevos desafíos a sus creadores. Superficies distintas a las de los inmuebles coloniales; el desarrollo de técnicas perdurables para obras en exteriores e incluso las ideas plasmadas en una obra arquitectónica paradigmática de la recién adquirida modernidad del país, son algunos de los elementos que enfrentarían los artistas en ese segundo tiempo del muralismo moderno” (Gurza, 2002, p. 59).

La educación, el arte y la cultura se fusionaron para consolidar un proyecto de nación distinto al revolucionario, ahora estaba unido por el progreso, la ciencia y el conocimiento. En este sentido, “[a]l ser reinaugurado en 1964, el Museo Nacional de Antropología fue considerado “catedral laica” y “monumento de monumentos”, tanto por la magnificencia de la arquitectura y de las colecciones como por el despliegue museográfico: ‘Quiero que, al salir del museo, el mexicano se sienta orgulloso de ser mexicano’, fue la instrucción que el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez recibió al iniciar las construcciones un año antes de voz del presidente Adolfo López Mateos” (Rosas y Schmilchuk, 2010, p. 2).²¹

²¹ El Museo “no se restringe a la fundamentación de la nacionalidad mexicana en sus imponentes orígenes prehispánicos, sino que la vincula —de manera mucho menos grandilocuente— con los indígenas contemporáneos. Esto lo procura de manera estratigráfica: el piso inferior muestra la arqueología y el superior la etnografía, buscando que se correspondan por áreas para indicar “lo antiguo abajo y lo moderno arriba de cada región”, según relató en 1965 su primer director, Ignacio Bernal. Es curioso que recurriera al término moderno, porque ese es justamente el mayor reclamo que se le hizo a las salas etnográficas: la ausencia de modernidad. El nacionalismo revolucionario necesitaba ‘del cadáver cultural del indio para alimentar el mito de la unidad nacional’ y presentó entonces a un mundo indígena atemporal, eterno, esencial, guardián de la tradición, no contaminado, descontextualizado” (Rosas y Schmilchuk, 2010, p. 3).

En resumen, las décadas posteriores del siglo XX, representaron un gran crecimiento poblacional y se comenzó a pensar en México como un país que lo tenía todo para ser parteaguas del futuro. Siguiendo con la línea de crear edificaciones con objetivos culturales, se construyeron museos, centros de cultura e incluso galerías que albergarían grandes obras y que permitirían al público interactuar con el arte. Con un nuevo siglo, llegó una nueva forma de marcar el paso en la arquitectura mundial. Han sido durante estos últimos años que se han creado inmuebles con un estilo único en nuestro país y que resaltan alrededor del mundo por la originalidad tanto en estructura como en diseño.

2.2. La política pública para la preservación del patrimonio artístico

La palabra patrimonio proviene del latín *patrimonium*: *patri-padre* y *monium-recibido*, que significa “bienes heredados de los padres”. Mientras que la palabra artístico, con raíz etimológica en el *arte*, en latín *ars o artis* y en griego *techne*, hace referencia a las creaciones humanas únicas, irremplazables y auténticas que sirven como medio de comunicación entre el artista y el público que las admira. La manifestación del arte se puede dar mediante múltiples formas: obras, murales y arquitectura relevante desde el punto de vista estético.

El patrimonio artístico es una parte del patrimonio cultural y se conforma por el conjunto de bienes muebles —pinturas y murales— e inmuebles —edificios arquitectónicos— elaborados por artistas y arquitectos representativos en el campo del arte y la cultura del siglo XX. Estos bienes son un legado no renovable para los ciudadanos, ya que son únicos —no existe otro igual en el mundo—, irremplazables —su destrucción es irreparable— y auténticos —

deben ser conservados tal como fueron creados, sin restauraciones artificiales o indiscriminadas— para que sean disfrutados por todos los mexicanos (UNESCO, 1972).

En este sentido, para el estado mexicano, el patrimonio artístico es el conjunto de bienes muebles e inmuebles que por su valor estético relevante —representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales, técnicas utilizadas y otras análogas, y significado en el contexto urbano— han sido declarados, expresamente, como *monumentos artísticos* por el presidente de la República —o el Secretario de Cultura, a partir de 2016—, mediante una “Declaratoria de Monumento Artístico” que debe ser publicada en el DOF para su efecto y validez.²² Por monumento “en el sentido más antiguo y primigenio, se entiende una obra realizada por la mano humana y creada con el fin específico de mantener hazañas o destinos individuales (o un conjunto de éstos) siempre vivos y presentes en la conciencia de las generaciones venideras”; asimismo, “del valor histórico que todas las obras de arte antiguas (monumentos), sin excepción poseen, existe también un valor puramente artístico que se mantiene, independientemente de la posición de la obra de arte en la cadena

²² 1) Representatividad: se refiere al significado de la obra mueble o inmueble en relación con un periodo destacado, corriente, movimiento, estilo artístico o en la historia de la arquitectura contemporánea mexicana del siglo XX entendido éste como un producto de la habilidad humana, que involucra a la imaginación, investigación y es opuesto a la naturaleza. Éste también reflejará un criterio estético. 2) Inserción en determinada corriente estilística: se considera el resultado de todo un proceso de investigación historiográfica, que permite tener información de la obra mueble o inmueble, incluyendo el análisis de forma, espacio y temporalidad, entre otros elementos arquitectónicos, estéticos e históricos que permitan inducir la denominación de su posible estilo de origen. 3) Grado de innovación: se refiere al significado de la obra en función a la época de su construcción, el momento histórico en que nace la obra, trayectoria de su autor y su aportación, reconocimiento y referente al desarrollo de la arquitectura mexicana. Asimismo, hace referencia a la cualidad de un objeto material denominado artístico, el cual presenta avances en la relación de la ciencia y la tecnología respecto a su creación o modificación como un elemento constitutivo del desarrollo de las artes. 4) Material: respecto de los bienes muebles, es aquel compuesto sensible que entra como ingrediente en la configuración de la obra artística, en otras palabras, son los elementos tangibles necesarios para la ejecución de la obra. 5) Técnicas utilizadas y otras análogas: se refiere al análisis de sus características físicas considerando sus elementos constructivos, interiores y exteriores, incluyendo decoraciones y acabados, entre otros, siempre de acuerdo al momento histórico en la arquitectura mexicana. 6) Significación en el contexto urbano. se analiza la obra y su interrelación con el entorno urbano, tomando en cuenta su ubicación, colonia, barrio, ciudad, conformación predial y urbana de la obra, así como la tipología predominante en la zona (INBA, 2016).

histórica de la evolución”; por ello, es que “todo monumento artístico, sin excepción, es al mismo tiempo un monumento histórico, pues representa un determinado estadio de la evolución de las artes plásticas” (Reigl, 1987, pp. 23, 25 y 26).

En el contexto nacional, los bienes muebles que conforman el patrimonio artístico de México y que son considerados, al mismo tiempo, como monumentos artísticos son todas aquellas obras de arte y murales elaborados, únicamente, por los *nueve grandes* artistas —pintores y muralistas— mexicanos que cuentan con declaratoria de monumento artístico emitida por el Presidente de la República: José María Velasco; Diego Rivera; José Clemente Orozco; Gerardo Murillo —Dr. Atl—; David Alfaro Siqueiros; Frida Kahlo y Saturnino Herrán o por el Secretario de Educación Pública: Remedios Varo, y María Izquierdo (Anexo 1).

En 2016, los 2,218 bienes muebles, bajo el acervo del INBA, que pertenecen a los nueve artistas con declaratoria de monumentos artísticos se encuentran, físicamente, en los museos dependientes del INBA, el campus central de Ciudad Universitaria y en algunas oficinas de gobierno. Por otro lado, es importante destacar que las 2,218 obras no fueron las únicas pinturas y murales elaborados por los nueve grandes, sino que también existen grandes colecciones y piezas individuales que se encuentran en manos de particulares o en galerías de coleccionistas privados —nacionales o extranjeros—. Asimismo, y conforme a lo establecido en los artículos 22 y 23 de la LFMZAAH, si un particular cuenta con una o varias obras con declaratoria de monumento artístico, esté deberá registrarlas ante el INBA sin costo alguno.²³

²³ Al respecto, “la inscripción no determina la autenticidad del bien registrado [...] y la constancia de inscripción de la obra artística no constituye prejuzga o constituye prueba sobre los derechos de propiedad” (RUPAM, 2016).

Ahora bien, respecto de los bienes inmuebles que poseen declaratoria de monumento artístico y que conforman el patrimonio artístico de México, en 2016, se encuentran los 51 inmuebles relevantes, que desde el punto de vista artístico, la arquitectura y el urbanismo del siglo XX, cuentan con una amplia representación en el contexto urbano, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, así como materiales y técnicas únicas que son utilizadas en su construcción (Anexo 2).

Es importante destacar que, a diferencia de los bienes muebles —que se declara la obra completa o parte de ella de un artista representativo del siglo XX—, las declaratorias de bienes inmuebles no son por artista —arquitecto— que construyó el bien artístico, sino que se emiten por edificio, monumento o inmueble de forma individual, no importando si el arquitecto es mexicano o no. Tal es el caso de los bienes que componen el listado anterior, muchos de los arquitectos son extranjeros traídos por Porfirio Díaz para modernización de la infraestructura de la época. En el apartado siguiente se muestra la definición del problema público y el por qué es importante preservar estos bienes para el disfrute de las generaciones presentes y futuras de México y el mundo.

2.2.1. Definición del problema público

El problema central que dio origen a la política pública de preservación del patrimonio artístico es que los bienes muebles e inmuebles con valor artístico son susceptibles al deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación. Las causas que los originan son múltiples. Por ello, para fines de la investigación, estos elementos se dividen en dos grandes grupos: *factores endógenos* —inherentes a los bienes muebles e inmuebles artísticos— y *factores*

exógenos —provocados por el ser humano—, los cuales afectan las características originales de los bienes artísticos.

Los factores endógenos que deterioran y pueden llegar a destruir el patrimonio artístico son: la invasión de plagas, microorganismos e insectos que afectan los materiales orgánicos de los bienes muebles; el tamaño, la forma, la ubicación y el tipo de construcción de los inmuebles; los cambios térmicos y climáticos, presión erosiva del viento, características de la tierra y condiciones del subsuelo dónde fueron construidos los bienes inmuebles, así como los riesgos naturales como: sismos, inundaciones o incendios. Por su parte, entre los factores exógenos se encuentran: la debilidad del marco jurídico para evitar la destrucción y el robo de los bienes; la falta de escuelas, planes y programas profesionales dedicados a la preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos; la inserción de nuevos materiales de construcción en los bienes inmuebles artísticos con mano de obra no calificada, el crecimiento urbano no planeado, el crimen organizado, la corrupción y la falta de laboratorios especializados para evitar la falsificación de las obras artísticas.

Es un problema público, porque la destrucción de los bienes artísticos constituye un debilitamiento del pilar ideológico y político de México —fundamental del proyecto de construcción del Estado Nacional— que inicio a principios del siglo XX, y que hoy en día, otorga identidad a los mexicanos. Los bienes dan cuenta de la cultura y la historia de los pueblos del pasado, así como del contexto económico, político y social de su creación. El conocimiento y difusión de esos bienes a las nuevas generaciones implica la permanencia del sentido nacionalista que desea perpetuar la clase política, por ello, su preservación es fundamental para el estado mexicano.

La definición inicial del problema público en materia de bienes muebles e inmuebles artísticos obligó al gobierno federal a implementar una política para aumentar la permanencia de los bienes artísticos y evitar su deterioro, destrucción, falsificación y robo del territorio nacional. Para el estado mexicano, la preservación es el “conjunto de actividades que se realizan de manera interdisciplinaria, en la búsqueda de lograr la permanencia de las obras o bienes culturales. Implica la implementación de una serie de medidas y acciones *jurídicas, científicas, técnicas y administrativas* con el objeto de evitar riesgos para la salvaguarda del patrimonio artístico nacional” (INBA, 2007). Asimismo, la LFMZAAH señala que las principales actividades que debe realizar el estado para la preservación de los bienes muebles e inmuebles con valor artístico son la: investigación, protección, conservación, restauración y recuperación (DOF, 1972).²⁴

En este sentido, la preservación busca prolongar la existencia de los bienes muebles e inmuebles artísticos conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quien los admiran. En el apartado siguiente se muestra la forma en que el problema público se insertó en la agenda gubernamental del gobierno federal.

²⁴ *Investigación: proceso que mediante la aplicación del método científico, procura obtener información relevante y fidedigna, para entender, verificar, corregir y aplicar el conocimiento en materia de protección, conservación y recuperación del patrimonio artístico.

*Protección: conjunto de acciones académicas, técnicas y legales que promueven la investigación, identificación (inventarios, catálogos y registros) conservación, resguardo, recuperación y difusión de los bienes culturales.

*Conservación: conjunto de operaciones interdisciplinarias que tienen por objeto evitar el deterioro del patrimonio cultural tangible y garantizar su salvaguarda para transmitirlos a las generaciones futuras con toda la riqueza de su autenticidad. La conservación se integra con acciones preventivas, curativas y de restauración.

*Restauración: conjunto de operaciones programadas que actúan directamente sobre el bien. Estas actividades se aplican cuando el patrimonio ha perdido parte de su significado o características originales y se interviene de manera científica y rigurosa para transmitirlo a las generaciones futuras con toda la riqueza de su autenticidad. La restauración es la actividad extrema de la conservación.

*Recuperación: implementación de acciones jurídicas, científicas y técnicas y administrativas tendientes a recuperar o rescatar el patrimonio artístico.

2.2.2. Entrada en la agenda gubernamental

La política pública de preservación del patrimonio artístico fue incorporada en la *agenda del gobierno* mexicano entre los años treinta y cuarenta, al transformar el Departamento de Bellas Artes en la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética y, finalmente, al crear al INBA el 31 de diciembre de 1946, como organismo desconcentrado y dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), “con personalidad jurídica propia y facultades para formar su patrimonio, responsable del cultivo, fomento, estímulo e investigación de las bellas artes [...] y la arquitectura” (DOF, 1946, p. 1). Asimismo, en la década de los treinta, el gobierno federal publicó las primeras legislaciones del siglo XX en la materia: la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales (DOF, 31/01/1930) y la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural (DOF, 19/01/1934).

Sin embargo, la preocupación por la preservación del patrimonio artístico cobró relevancia en la *agenda política* del estado mexicano entre la década de los sesenta y setenta con la preocupación en el ámbito internacional sobre la preservación del patrimonio cultural. De esta forma, la idea de crear un movimiento internacional para la protección de los sitios patrimoniales en otros países surgió después de la primera guerra mundial, pero fue a raíz de la construcción de la presa de Asuán, en Egipto, lo que dio origen a la convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, constatando que “el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica

que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más terribles” (UNESCO, 1972, p. 1).

La amenaza de la desaparición de los impresionantes monumentos de Nubia —auténticos tesoros de la civilización egipcia— supuso la toma de conciencia de la comunidad internacional del desastre que supondría para toda la humanidad la pérdida irreparable de otros lugares únicos por su valor excepcional y universal en el resto del planeta. Por ello, la UNESCO convocó una campaña internacional para rescatar los templos Abu Simbel y Filae, en Egipto, los cuales quedarían inundados bajo las aguas de la presa de Asuán. Los resultados, en el ámbito internacional, fueron positivos, ya que un grupo de expertos en arqueología, entre otros investigadores, desmontaron y trasladaron los monumentos a terreno seco para su adecuada protección y preservación.

El éxito de la campaña motivó a gobiernos de muchos países entre ellos: Italia, Pakistán e Indonesia a tomar conciencia sobre la protección de los sitios excepcionales en su territorio como Venecia, Moenjodaro y Borobudur, respectivamente. En el marco de este movimiento, la UNESCO dio a conocer la Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de monumentos y sitios —Carta de Venecia, 1964— señalando que es “esencial que los principios que deben presidir la conservación y la restauración de los monumentos sean establecidos de manera común y formulados en un plan internacional dejando que cada nación asegure su aplicación en el marco de su propia cultura y de sus tradiciones” (UNESCO, 1964, p. 1). Fue así que años después, —del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972—, la UNESCO celebró en París la convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. Con esta reunión, gobiernos de todo el mundo acordaron la elaboración de las

directrices para la protección de los sitios que, por su valor excepcional, merecen ser preservados.

La UNESCO, con la ayuda del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), elaboró el proyecto de la “Convención sobre la protección del patrimonio cultural y natural”, aprobada el 16 de noviembre de 1972, con el fin evitar el deterioro o desaparición del patrimonio mundial, ya que constituiría un empobrecimiento del patrimonio de todos los pueblos del mundo.²⁵ Asimismo, con base en las directrices de la Organización, cada uno de los Estados que formaron parte de la Convención reconocen que “la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente”, por ello, “[p]rocurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga [...]” (UNESCO, 1972, p. 3).

México es parte de los estados que aceptó la convención. Por ello, en 1971, en el ámbito nacional, el presidente Luis Echeverría Álvarez envió la iniciativa de Ley al H. Congreso de la Unión para evitar la disminución del valioso patrimonio cultural de México. Al respecto, en la exposición de motivos se señala que el objeto de la Ley es de “interés social y sus disposiciones de orden público, y declara de utilidad pública la protección, conservación, restauración, mejoramiento y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e

²⁵ El *International Council on Monuments and Sites* —ICOMOS— es una asociación civil no gubernamental, ubicada en París, Francia, ligada a la Organización para las Naciones Unidas (ONU), mediante la UNESCO. El ICOMOS fue fundado en 1965, como resultado de la Carta de Venecia de 1964. Es responsable de proponer los bienes que reciben el título de Patrimonio Mundial. Su principal objetivo es el de promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, a la protección y la valorización de monumentos y de sitios de interés cultural.

históricos, así como de las zonas monumentales” (Número de Diario 36, 1971, p. 1). Asimismo, el gobierno federal reconoció la imposibilidad evidente de calificar, en todos los casos, qué bienes culturales deben ser considerados como monumentos artísticos, es obligatoria la expedición de la declaratoria correspondiente. La Ley fue novedosa, porque a diferencia de sus antecesoras, está regula el comercio y la exportación en materia de monumentos, según se trate de los de propiedad de la nación o de los particulares.

Con la publicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la política pública de preservación del patrimonio cultural fue incorporada en la agenda política del gobierno mexicano en los años ochenta. Asimismo, respecto de los tratados internacionales, el Senado de la República aprobó el texto de la “Convención sobre la protección del patrimonio cultural y natural” el 22 de diciembre de 1983 y el 23 de enero de 1984 fue publicado en el DOF. Un día después, el presidente Miguel de la Madrid firmó su aceptación y el 23 de febrero de 1984 fue enviada a la UNESCO para su reconocimiento. Posteriormente, el 13 de marzo de 1984 el texto de la convención fue promulgado y publicado en el DOF el 2 de mayo de 1984 para su debida observación en el territorio nacional.

2.2.3. Actores involucrados

La política pública para la preservación del patrimonio artístico es una política del gobierno federal definida, diseñada e implementada por actores gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal—, los cuales se detallan a continuación:

Ámbito Federal

- Presidente de la República: firma y ratifica los bienes muebles e inmuebles que serán declarados monumentos artísticos.
- Secretario de Cultura: firma y ratifica los bienes muebles e inmuebles que serán declarados monumentos artísticos. Con la creación de la Secretaría de Cultura en 2016, las funciones de la SEP y del secretario en materia de preservación del patrimonio artístico pasaron a esta dependencia.
- Secretaria de Cultura (antes CONACULTA): órgano administrativo desconcentrado de la SEP creado el 8 de diciembre de 1988, con el objetivo de ejercer las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes. Hasta 2016, fue la institución coordinadora de las políticas, organismos y dependencias de carácter cultural y artístico, encargada de preservar el patrimonio cultural de México.
- INBA: órgano administrativo descentralizado de la SEP, hoy de la Secretaría de Cultura, encargada de preservar y difundir el patrimonio artístico, estimular y promover la creación de las artes y desarrollar la educación y la investigación artística.
- CNMZA: cuerpo colegiado —no permanente— integrado por el Director General del INBA, un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), un representante de la UNAM, y tres personas, vinculadas con el arte —designadas por el Director(a) General del INBA—, los cuales tienen la decisión de determinar qué bienes —muebles e inmuebles— pueden ser declarados monumentos artísticos y cuáles no. En caso de que los bienes inmuebles a declarar se encuentren en algún Estado de la República, también se encontrará presente un representante de la entidad federativa.

- Museos de propiedad federal: doce museos del gobierno federal bajo la vigilancia del INBA que resguardan bienes muebles —obras y murales— con declaratoria de monumento artístico —de los nueve grandes pintores y muralistas—, los cuales son: Museo Nacional de Arte; Museo de Arte Moderno; Museo del Palacio de Bellas Artes; Museo Casa Estudio Diego Rivera y Frida Kahlo; Sala de Arte Público Siqueiros; Galería José María Velasco; Museo Mural Diego Rivera; Museo Nacional de la Estampa; Museo de Arte Alvar y Carmen T. de Carrillo Gil; Casa Estudio de David Alfaro Siqueiros “La Tallera”; Centro Cultural Ignacio Ramírez “El Nigromante”, y Salón de Plástica Mexicana I y II.
- Inmuebles de propiedad federal: nueve inmuebles que cuentan con declaratoria de monumento artístico: Museo Nacional de Arte; Palacio de Bellas Artes; Antiguo Palacio Postal "Edificio de Correos"; Banco de México; Secretaria de Salubridad; Museo Casa Estudio Diego Rivera y Frida Kahlo; Museo Nacional de Antropología; Museo Diego Rivera Anahuacalli, y Conservatorio Nacional de Música, bajo resguardo del INBA, la SEP, la Secretaria de Comunicaciones y Transporte (SCT), el Banco de México (BM) y la Secretaria de Salud (SSA).
- Inmuebles de propiedad federal que resguardan bienes muebles declarados monumentos artísticos: Museo Nacional de Historia; Centro Médico “La Raza”, y Centro Médico Nacional Siglo XXI.

Ámbito Estatal

- Museos estatales con bienes muebles declarados monumentos artísticos: Instituto Cultural de Aguascalientes; Gobierno del Estado de Guerrero; Palacio de Gobierno de Jalisco, e Instituto Veracruzano de la Cultura (IVEC).

- Gobierno estatales con inmuebles declarados monumentos artísticos: Yucatán, Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas, Quintana Roo y Baja California Norte.

Ámbito Municipal:

- Gobiernos municipales con bienes muebles declarados monumentos artísticos: Municipio de Acapulco y Museo de Aguascalientes.
- Inmuebles de propiedad municipal con bienes muebles declarados monumentos artísticos: Plaza de las Tres Culturas y la Plaza Juárez (Delegación Cuauhtémoc).
- Gobiernos municipales con bienes inmuebles declarados monumentos artísticos: Ayuntamiento de Guadalajara, Municipio de Naucalpan y Municipio de Pachuca de Soto.

2.2.4. Instituciones responsables

La política pública para la preservación del patrimonio artístico en México es una política del gobierno federal. La institución responsable de su operación es el INBA y los resultados son supervisados, a partir de 2016, por la Secretaría de Cultura. De acuerdo con la Ley que crea al instituto, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1946, entre sus principales finalidades se encuentran: “[e]l cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura” y “[e]l fomento, la organización y la

difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar” (DOF, 1946, p. 1).

Con base en la información oficial del instituto, su misión es “[p]reservar y difundir el patrimonio artístico nacional, difundir y promover la creación de las artes e impulsar la educación e investigación artísticas con la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad para mejorar la calidad de vida de los mexicanos” y su visión es:

“[f]ortalecerse como el máximo organismo nacional responsable de la difusión y promoción de las artes, la educación e investigación artísticas, así como de la preservación y conservación del patrimonio mueble e inmueble de los siglos XX y XXI, tareas signadas por la reflexión, innovación y reconocimiento de las expresiones artísticas y culturales de México y el mundo en un contexto de globalización de la cultura y la búsqueda de fórmulas innovadoras para alentar el disfrute, la reflexión y el aprendizaje de las artes, desde las tradicionales hasta las más vanguardistas” (INBA, 2016, p. 1).

Dentro de los objetivos específicos del instituto relacionados con la preservación de los bienes artísticos se encuentran: “velar por la preservación del patrimonio artístico nacional a través del fortalecimiento y actualización de los mecanismos de catalogación, registro, conservación, protección y restauración, tanto en aspectos normativos como en los técnicos y de gestión” y “fomentar la creación artística mediante una oferta de programas y servicios integrales de calidad que propicie el acercamiento y la sensibilización de la sociedad” (INBA, 2016, p. 1). Para el cumplimiento de sus funciones el INBA se integra por una Dirección

General de la que dependen siete áreas sustantivas: Órgano de Control Interno, Coordinación de Análisis y Seguimiento, Dirección de Difusión y Relaciones Públicas, Subdirección General de Administración, Subdirección General de Bellas Artes, Subdirección General de Educación e Investigación Artísticas y Subdirección General de Patrimonio Artístico Inmueble. De esta última área dependen las áreas sustantivas que son responsables de la preservación del patrimonio artístico de México.

La estructura orgánica de la SGPAI se integra por las áreas siguientes: Coordinación Nacional de Artes Plásticas; Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble; Dirección de la Galería José María Velasco; Dirección de la Sala de Arte Público Siqueiros; Dirección del Centro Nacional de Registro y Conservación del Patrimonio Artístico Mueble; Dirección del Laboratorio Arte Alameda; Dirección del Museo Casa Estudio Diego Rivera y Frida Kahlo; Dirección del Museo Ex Teresa Arte Actual; Dirección del Museo Nacional de Arte; Dirección del Museo Nacional de San Carlos; Dirección del Museo Nacional de la Estampa; Dirección del Museo de Arte Alvar y Carmen T de Carrillo Gil; Dirección del Museo de Arte Contemporáneo Internacional Rufino Tamayo; Dirección del Museo de Arte Moderno; Dirección del Museo del Palacio de Bellas Artes; Dirección de la Casa Estudio de David Alfaro Siqueiros “La Tallera”; Dirección del Centro Cultural El Ni-gromante; Dirección del Museo Mural Diego Rivera; Dirección del Museo de Arte e Historia de Ciudad Juárez, y Dirección del Salón de Plástica Mexicana I y II.

Históricamente, una institución de gran relevancia para la operación de la política cultural y artística de México fue el CONACULTA, que de 1988 a 2015, fue la dependencia del gobierno federal encargada de preservar el patrimonio cultural de la nación en sus diversas

manifestaciones artísticas y culturales, así como estimular los programas orientados a la creación, desarrollo y esparcimiento de las mismas. A partir de diciembre de 2016, mediante decreto presidencial, el gobierno federal modificó al Consejo para crear a la Secretaría de Cultura (SC) como:

“[I]a institución encargada de la promoción y difusión de las expresiones artísticas y culturales de México, así como de la proyección de la presencia del país en el extranjero. Impulsa la educación y la investigación artística y cultural y dota a la infraestructura cultural, de espacios y servicios dignos para hacer de ella, un uso más intensivo. Trabaja en favor de la preservación, promoción y difusión del patrimonio y la diversidad cultural. Asimismo, apoya la creación artística y el desarrollo de las industrias creativas para reforzar la generación y acceso de bienes y servicios culturales, además de que promueve el acceso universal a la cultura aprovechando los recursos que ofrece la tecnología digital” (Portal oficial de la Secretaría de Cultura, 2017).

Un avance en la materia es que el pasado 28 de febrero de 2017, la Cámara de Diputados aprobó un dictamen para sustituir, en la redacción de la LFMZAAH, a la SEP por la recién creada Secretaría de Cultura. Asimismo, el 19 de junio de 2017, el Congreso de la Unión publicó en el DOF, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGCyDC), con el propósito de regular el derecho a la cultura y el ejercicio de los derechos culturales que tienen todos los mexicanos, así como de establecer las bases de coordinación para el acceso de los bienes y los servicios que el Estado presta en materia cultural.

2.2.5. Marco jurídico y normativo

El marco jurídico y normativo que regula la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016 se encuentra dividido en dos: ámbito internacional y ámbito nacional. Respecto del internacional, México ha firmado y ratificado seis documentos normativos en materia de protección y conservación de los bienes culturales —materiales e inmateriales— para su impedir el robo, falsificación, destrucción y desaparición, con el fin de transmitirlo a las generaciones futuras como parte de su legado cultural (Anexo 3). De las seis convenciones firmadas y ratificadas por México, dos instrumentos jurídicos son las aplicables en la materia de esta investigación: Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales. París, 14 de noviembre de 1970 y la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. París, 16 de noviembre de 1972.

Con relación al marco jurídico y normativo de la política pública de preservación del patrimonio artístico en el ámbito nacional, en la década de los setenta, el gobierno federal derogó la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural que tenía, prácticamente, 40 años sin modificaciones de fondo, para crear en 1972, la LFMZAAH —vigente a la fecha—, la cual establece que “es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos [...] artísticos [...] y de las zonas de monumentos” (DOF, 1972, p. 1). La importancia de la ley radica en que define las obligaciones y derechos para los propietarios y poseedores de los bienes muebles e inmuebles culturales, manteniéndose la modalidad de propiedad privada para los bienes históricos y artísticos.

Asimismo, un avance en la materia es la LGCyDC, la cual tiene por objeto:

“[r]econocer los derechos culturales de las personas que habitan el territorio de los Estados Unidos Mexicanos; [e]stablecer los mecanismos de acceso y participación de las personas y comunidades a las manifestaciones culturales; [p]romover y respetar la continuidad y el conocimiento de la cultura del país en todas sus manifestaciones y expresiones; [g]arantizar el disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural; [p]romover, respetar, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos culturales; [e]stablecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México en materia de política cultural; [e]stablecer mecanismos de participación de los sectores social y privado, y [p]romover entre la población el principio de solidaridad y responsabilidad en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia” (DOF, 19/06/2017, p. 1).

En materia de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, la ley señala la celebración de convenios de colaboración, con el fin de auxiliar a las autoridades federales en la protección y preservación de los monumentos y zonas de monumentos artísticos y a las autoridades estatales, en la protección y conservación del patrimonio cultural de la entidad federativa de que se trate. Además, la Secretaría de Cultura —como institución conductora de la política cultural en México—, “en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno competentes en la materia, promoverá y concer-

tará con los sectores privado y social los convenios para la investigación, conservación, promoción, protección y desarrollo del Patrimonio Cultural” (DOF, 19/06/2017, p. 9).²⁶

2.2.6. Políticas y programas

Con la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la política pública de preservación del patrimonio artístico se ubica en la política del gobierno federal de: “Llevar a México a su máximo potencial”, en la Meta Nacional número tres: “México con educación de calidad”, con el objetivo de que “[l]a educación debe impulsar las competencias y las habilidades integrales de cada persona, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros”. Por su parte, el plan de acción del gobierno federal es la articulación de “la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera”, mediante la ampliación “del acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos” (PND, 2013-2018, pp. 57-67).

Para cumplir con este objetivo nacional, el gobierno federal emitió el Programa Especial de Cultura y Arte (PECA) 2014-2018 con objetivos, estrategias y líneas de acción en materia cultural. De los seis objetivos sectoriales, el cuatro “Preservar, promover y difundir el patrimonio y la diversidad cultural” se evaluará, en 2018, mediante seis indicadores relacionados con la preservación del patrimonio cultural: “[a]vance porcentual de acciones de catalogación

²⁶ De acuerdo con el art. 40 de la LGCyDC, los convenios de concertación celebrados entre la SC y las entidades federativas, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México y con los sectores privado y social, promoverán las campañas de sensibilización, difusión y fomento sobre la importancia de la participación de los diferentes sectores de la población del país en la conservación de los bienes inmateriales y materiales que constituyan el Patrimonio Cultural, conforme a los mecanismos de participación que se creen para tal efecto (DOF, 19/06/2017).

de bienes patrimoniales respecto de la meta sexenal; avance porcentual de acciones de conservación, restauración, rehabilitación y mantenimiento de bienes patrimoniales respecto de la meta sexenal; [p]orcentaje de participación de la población beneficiada con actividades de promoción y difusión del patrimonio respecto de la población nacional; [f]ortalecer el reconocimiento, identificación, registro y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial; [i]ncrementar las acciones para un mayor conocimiento y difusión del patrimonio cultural, y [r]edimensionar el apoyo a las culturas populares, indígenas, urbanas y comunitarias, destacando su dinamismo y capacidad de innovación e interacción” (DOF, 2014, p. 50).

En el diagnóstico del PECA 2014-2018, el gobierno señala que “[p]ara enfrentar la problemática del patrimonio [...] se consolidarán las acciones de inventario, registro y catalogación de los bienes [...]; se fortalecerán las acciones de protección técnica y legal del patrimonio cultural; se dará prioridad a la ampliación de los programas de conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio mueble e inmueble” (DOF, 2014, p. 55). Los resultados de estas acciones se podrán evaluar hasta finalizar el año 2018.

Asimismo, en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal (CHPF) 2016, se identificó que no existe un programa presupuestario “exclusivo” para preservar los bienes muebles e inmuebles declarados monumentos artísticos; sin embargo, desde 2011, el gobierno federal creó el programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” en el ramo 11 “Educación Pública”, mediante el cual el INBA recibe recursos públicos para cumplir con las acciones de preservación del patrimonio artístico. En ese año, el presupuesto original, modificado y ejercido del programa E012 fue

de 2,098,563.6 miles de pesos, de los cuales el INBA ejerció el 3.9% del presupuesto asignado (81,753.8 miles de pesos) para la preservación del patrimonio artístico.

Por su parte, en 2015, la CHPF mostró que para el mismo programa presupuestario el presupuesto aprobado fue de 2,307,776.4 miles de pesos y el presupuesto modificado y ejercido fue de 2,321,561.8 miles de pesos, lo que representó 209,212.8 miles de pesos más que en 2011. No obstante, el INBA señaló en el Programa Interno de Mediano Plazo (PIMP) 2014-2018 que “es necesaria la asignación de un presupuesto amplio para atender las labores de restauración de los acervos del INBA. La Subdirección General de Patrimonio del INBA preverá en sus partidas presupuestales el mantenimiento óptimo de las colecciones y acervos de los museos, a la vez que éstos avanzarán en la creación de repositorios digitales, bases de datos en línea y en la digitalización de sus colecciones” (INBA, 2014, p. 14). En efecto, el gobierno tiene recursos limitados que, en algunas ocasiones, no permiten el cumplimiento de las metas y objetivos de las políticas públicas.

Desde el punto de vista de los planes y programas, existen otras deficiencias que impiden la adecuada preservación del patrimonio artístico. En el diagnóstico del Programa Nacional de Cultura (PNC) 2007-2012, el gobierno mexicano señaló que “la conservación y la restauración del patrimonio artístico mueble e inmueble a cargo del INBA son labores de gran complejidad debido, entre otros factores, a su vastedad y riqueza”; además, señala que “ante este panorama, resulta evidente la insuficiencia de cualquier recurso institucional”, ya que en la actualidad, “los retos que enfrenta el INBA son numerosos. Por un lado, el necesario fortalecimiento, sistematización y automatización de los procesos de registro y catalogación de

obra artística mueble e inmueble [...] y, por el otro, el fomento del registro de obras en manos de particulares que hoy es prácticamente inexistente [...]" (CONACULTA, 2012, p. 40).

En efecto, el gobierno mexicano reconoce que uno de los principales problemas que no ha resuelto la política pública es que muchos de los bienes artísticos se encuentran en manos de los particulares —bienes inmuebles— o pertenecen a colecciones privadas —bienes muebles—, lo que hace más difícil su identificación, investigación, protección, conservación, restauración y recuperación, como lo señala la LFMZAAH vigente. En este sentido, en 2012, la ASF promovió la recomendación al desempeño número 12-0-11E00-07-0254-07-009 para que el INBA “diseñe e implemente indicadores y metas relacionados con las acciones que realiza en materia de promoción del registro de bienes y monumentos artísticos en manos de los particulares, a fin de evaluar sus resultados” (ASF, 2012, p. 8).²⁷

Ante este panorama, la política pública de preservación del patrimonio artístico es un ejemplo de la complejidad y heterogeneidad de las dependencias gubernamentales —federal, estatal y municipal— encargadas de los diferentes procesos de política pública. Si bien, el gobierno federal ha identificado los problemas generales en la materia, cabe señalar que los gobiernos estatales y municipales implementan la política pública desde su perspectiva y recursos disponibles, no sólo financieros, sino también humanos y materiales. En este sentido, la gestión de los bienes artísticos ha creado una gran red de política pública derivada, justamente, de la

²⁷ En efecto, a 2016, el INBA tiene identificados 61,728 muebles y 20,018 inmuebles; sin embargo, dado el gran número de bienes, el instituto “no realizó actividades para el reforzamiento de las acciones de vigilancia, resguardo y seguridad de los sitios patrimoniales, por lo que no fue posible conocer el avance en la protección del patrimonio artístico para asegurar su preservación” (ASF, 2012, p. 8).

complejidad en la implementación las acciones jurídicas, administrativas, técnicas y científicas para la preservación del patrimonio.

2.2.7. Evaluación y resultados

De acuerdo con el INBA, la preservación es la implementación de medidas y acciones: jurídicas, científicas, técnicas y administrativas, con el objeto de evitar riesgos para la salvaguarda del patrimonio artístico nacional. Con el análisis del problema público y la evaluación y resultados de los documentos relacionados con la política pública, la investigación observó que, a 2016, existen algunas fallas en las medidas y acciones implementadas por el gobierno federal para disminuir el deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio artístico de México, los cuales se enlistan a continuación:

Medidas y acciones jurídicas

1. Falta de consenso sobre las definiciones de los conceptos: investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos artísticos y de las zonas de monumentos artísticos en los documentos normativos. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló, en la auditoría núm. 254, que en 2012, esos conceptos “no se incluyeron en los manuales de organización general, de procedimientos y de servicios al público del INBA, lo que posibilita que en todos los niveles de la entidad se interpreten las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones

que realizan, y se genere el riesgo de incumplir el objetivo relacionado con la preservación del patrimonio artístico” (ASF, 2012, p. 5). Asimismo, en el Portal de Obligaciones de Transparencia del Gobierno Federal, el Manual General de Organización (MGO) del INBA tiene una fecha de publicación y última modificación del 23 de abril de 2010, lo cual denota que no existen actualizaciones permanentes para procurar la preservación del patrimonio artístico de México.

2. Desactualización normativa de la LFMZAAH y de su reglamento como parte de la transformación del CONACULTA en la Secretaría de Cultura. A la fecha de elaboración de esta investigación, el gobierno federal no ha realizado las modificaciones al marco jurídico y normativo para procurar la conservación, protección y mantenimiento de los monumentos artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, tal como lo señala el decreto de creación de la Secretaría, publicado en el DOF, en el año 2015.
3. Debilidad de las sanciones a quien atente contra la preservación del patrimonio artístico. Las sanciones a quien deteriore, destruya, robe o falsifique el patrimonio artístico de México son insuficientes. En materia de sanciones, en el capítulo VI de la LFMZAAH se señala que “al que por medio de incendio, inundación o explosión dañe o destruya un monumento [...] artístico [...], se le impondrá prisión de dos a diez años y multa hasta por el valor del daño causado”, además, “al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento [...] artístico [...], sin permiso del Instituto competente, se le impondrá prisión de dos a doce años y multa de cien a cincuenta mil pesos” (DOF, 1972, p. 11). Sin embargo, dado que la destrucción o daño se efectúa sobre los bienes muebles e inmuebles artísticos que son únicos, irremplazables y auténticos no es posible otorgarle un valor monetario. Asimismo, de

acuerdo con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), el mercado negro de obra de arte ocupa el tercer lugar en el ámbito mundial, sólo después de la trata de personas y el mercado de drogas.²⁸

4. Emisión de pocas declaratorias para la protección legal. La LFMZAAH señala que “cuando exista el riesgo de que se realicen actos de efectos irreparables sobre bienes muebles o inmuebles con valor estético relevante”, la SEP —a partir de 2017 de la Secretaría de Cultura—, por conducto del INBA, sin necesidad de la opinión de la CNMZA “podrá dictar una declaratoria provisional de monumento artístico o de zona de monumentos artísticos, debidamente fundada y motivada de acuerdo con la misma Ley, que tendrá efectos por un plazo de 90 días naturales a partir de la notificación de que esa declaratoria se haga a quien corresponda, en la que se mandará suspender el acto y ejecutar las medidas de preservación que resulten del caso” (DOF, 1972, p. 9). No obstante, tan sólo en 2007, el gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, derrumbó catorce bienes inmuebles con valor artístico, entre ellos el inmueble ubicado en Regina 97, conocido como Casa de los Camilos o de las Calderas, construido entre el siglo XVIII y el XIX; los números 93 y 95 de la calle República de Argentina y otros edificios de las calles de Meave y República de Argentina, entre otros (Excélsior, 2014). Este es sólo uno de los muchos casos, ya que a la fecha se desconoce con exactitud el número de bienes inmuebles que han sido derrumbados

²⁸ Con base en los datos de la Organización “el tráfico ilícito de obras de arte y de bienes culturales ofrece cuantiosos beneficios a los delincuentes involucrados en esta actividad, quienes a menudo operan en redes vinculadas con otras actividades delictivas y da lugar a pérdidas irreparables del patrimonio cultural. Se trata de un delito de alcance internacional, pues no respeta fronteras, dado que con frecuencia las piezas robadas se trasladan de unos países a otros. El motor del tráfico ilícito de obras de arte es la demanda del mercado del arte [...]” (Interpol, 2016, p. 1).

para la construcción de departamentos o centros comerciales sin que la autoridad competente detenga la situación.

En resumen, “el mayor reto que representa la adecuada protección legal del patrimonio cultural mexicano, es la integración de todos los intereses adyacentes y de todas las instituciones que custodian objetos culturales en un solo texto normativo”. De esta manera, en México “deberá haber una relación de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil que fomente la conservación [...] del patrimonio, recordando que éste es una pequeña muestra de nuestro pasado” (FUSDA, 2011, p. 72).

Medidas y acciones científicas y técnicas

Con el objetivo de prolongar la existencia de los bienes muebles e inmuebles artísticos conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quienes admiran esos bienes, el INBA cuenta con dos áreas muy importantes que se encargan de la procuración de las medidas y acciones científicas y técnicas: el CENCROPAM, encargado de los bienes muebles artísticos y la DACPAI, responsable de los bienes inmuebles artísticos. Esto derivado, precisamente, de las particularidades y complejidades que requiere cada tipo de bienes —muebles o inmuebles—. Las fallas en las medidas y acciones técnicas y científicas en la preservación del patrimonio artístico más sobresalientes son las siguientes:

1. Poco personal científico y técnico en el sector cultura. El gobierno federal reconoce que “[l]a formación de [...] investigadores, museógrafos, restauradores, personal especializado en los diversos servicios culturales, promotores y gestores es un factor de

especial importancia para la continuidad de la creación cultural y la profesionalización del trabajo en todos los ámbitos de la política cultural”; además, existe un gran rezago en la actualización de los acervos, mobiliario e infraestructura informática y no se cuenta con el suficiente personal operativo, técnico y profesional calificado” (PNC, 2012, pp. 109 y 134). En efecto, con la revisión de las 30 escuelas de nivel medio superior y superior que coordina la Subdirección General de Educación e Investigación Artísticas (SGEIA) del INBA en 2016, se identificó que existen: doce centros de educación artística; seis, en danza; cuatro, en música; cuatro, en iniciación artística; una, en teatro, y tres, en artes plásticas y visuales. Sin embargo, ninguna de esas escuelas o universidades capacitan a los estudiantes para la preservación del patrimonio artístico, sino más bien, en la creación de nuevas piezas de arte.

La investigación identificó que en 2016, a diferencia del INBA, el INAH ofrece una Licenciatura en Restauración —no sólo de bienes artísticos, sino en general para la restauración de los bienes culturales—; una Maestría en Conservación y Restauración de Bienes Culturales Inmuebles, y una Especialidad y Maestría en Museología que se imparten en la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía (EN-CRyM), aquí en la Ciudad de México. De acuerdo con datos del instituto, de 1990 a 2016 se han formado 491 licenciados en restauración, 283 egresados de maestría —23 de ellos extranjeros—, lo que implica que anualmente egresan entre 18 y 19 alumnos de licenciatura y entre 10 y 11 alumnos de posgrado.

Asimismo, con base en los Anuarios Estadísticos de Educación Superior del ciclo escolar 2015-2016 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2016), cuatro universidades más, en el interior de la

República, otorgan educación superior, mediante carreras relacionadas con la conservación y la restauración de los bienes culturales: Escuela de Conservación y Restauración de Occidente; Universidad Autónoma de Querétaro; Universidad Autónoma de San Luis Potosí, y la Escuela Estatal de Conservación y Restauración de Zacatecas “Refugio Reyes”. La matrícula para ese ciclo escolar fue de veinticuatro alumnos, en la Licenciatura en Restauración; doce, en la Licenciatura en Restauración de Bienes Muebles; 53, en la Licenciatura en Conservación y Restauración de Bienes Culturales Muebles, y veinte, en la Licenciatura en Conservación y Restauración que se otorgan en las universidades antes mencionadas, respectivamente.

2. Falta de laboratorios especializados para la identificación de obra falsa. En 2016, no se identificaron cifras oficiales respecto del número de obras artísticas que han sido falsificadas; sin embargo, “entre los registros de los galeristas y los coleccionistas como el de la Galería de Arte Mexicano y del coleccionista Andrés Blaisten, sobresale por su meticulosidad el que ha llevado a cabo el economista Rafael Matos, quien ha cuantificado, aproximadamente, 1,036 piezas que ha recibido para ‘Opinión de Autenticación’ desde el 1 de agosto de 2000 hasta el 18 de diciembre de 2006” (Proceso, 2007, p. 2).

La falsificación de obra puede ser de artistas con declaratoria de monumento artístico o de artistas que no cuentan con declaratoria. Las obras que más se falsifican en México son las del Gerardo Murillo Coronado (Doctor Atl) (127); Diego Rivera (123); David Alfaro Siqueiros (82), y Rufino Tamayo (60). En menor medida, pero de igual importancia, se encuentran las obras artísticas de Zúñiga, Reyes, Velasco, Mérida, Clausell y Toledo; juntas suman, aproximadamente, entre 30 y 45 obras. Otras pinturas que también se falsifican son las de los pintores Ruelas, Kahlo, Herrán, Carrington

y Anguiano —entre 10 a 28 obras—. Finalmente, otros pintores como Zárrega, Ramos Martínez, Chávez Morado, Montenegro y María Izquierdo, también han sido víctimas de la falsificación al presentar entre cuatro y nueve obras falsas en el último año (Proceso, 2007).

3. Muy pocos arquitectos especializados en la preservación del patrimonio artístico. Respecto a los bienes inmuebles, el tamaño, la forma y su ubicación es otra grave causa de deterioro. Asimismo, ante la falta de arquitectos especializados en la preservación del patrimonio artístico, los bienes inmuebles son susceptibles de deterioro y destrucción. Un ejemplo de ello es la Colonia Roma, la cual es famosa por su riqueza arquitectónica en la Ciudad de México. No obstante, especialistas del INBA han identificado que muchos edificios de esa colonia registran severos hundimientos diferenciales en el subsuelo, lo que ha provocado que alrededor de 90% de sus edificaciones, entre ellas, aproximadamente 1,500 inmuebles con valor estético relevante catalogados por el instituto, presenten una inclinación que rebasa el parámetro del reglamento de construcciones. Además, muchos de esos inmuebles han sucumbido desde hace más de dos décadas como consecuencia del sismo de 1985 y por el acelerado levantamiento de nuevas construcciones habitacionales, que requieren del bombeo de agua y originan desestabilización en el subsuelo.

Aunado a lo anterior, en las últimas décadas, México ha experimentado procesos acelerados de crecimiento demográfico, urbanización e industrialización de las ciudades. Este fenómeno tiene como consecuencia una dramática transformación del paisaje natural y cultural. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 1950, poco menos de 43.0% de la población en México vivía en localidades urbanas; en 1990, era de 71.0%, y

en 2010, esta cifra aumentó a casi 78.0 por ciento. Precisamente, es a partir de la globalización y de los procesos de modernización de las grandes metrópolis, que la migración del campo a las ciudades se ha incrementado considerablemente, lo cual ha provocado una mayor demanda de servicios públicos y, por ende, un gran deterioro al patrimonio cultural y artístico que se encuentra en el territorio mexicano.

Un avance significativo en la preservación de los bienes artísticos es la creación de laboratorios especializados. Al respecto, el INBA (2008) abrió el Laboratorio de Biodeterioro del CENCROPAM con cuatro investigadores responsables de diseñar atmósferas controladas para el tratamiento de agentes biológicos; aplicar desinfectantes para el tratamiento de los bienes; adecuar los medios de cultivos de acuerdo a los soportes de las nuevas tendencias de materiales en el arte, y aplicar métodos de análisis de alteración de tratamientos de restauración en obra artística y biodeterioro del muralismo mexicano. Los tratamientos más comunes que reciben las obras artísticas son determinación de agentes biológicos por anoxia y manejo integral de plagas en museos.

Medidas y acciones administrativas

En el portal oficial del INBA (2016) se menciona que, uno de los objetivos específicos del instituto es “velar por la preservación del patrimonio artístico nacional mediante el forta-

lecimiento y la actualización de mecanismos de catalogación, registro, conservación, protección y restauración”.²⁹ Desde esta perspectiva, existe una diferencia conceptual y en términos operativos, científicos y técnicos respecto de lo que establece la LFMZAAH con lo que el INBA señala como sus actividades fundamentales para la preservación del patrimonio artístico.³⁰ Lo anterior ha ocasionado algunas fallas en las medidas y acciones administrativas, como:

1. Proceso largo y burocrático para que un bien sea declarado monumento artístico. Al respecto, la ley señala que el procedimiento se puede iniciar de oficio o a petición de parte. En caso de que sea solicitado por los dueños de los bienes, el INBA “revisará si la solicitud respectiva reúne los requisitos señalados [...], en cuyo caso se admitirá a trámite. En caso contrario, dentro de un plazo de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, el Instituto competente prevendrá por una sola vez al promovente para que subsane las omisiones dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación” (DOF, 1972, p. 2).³¹

²⁹ La catalogación es la metodología aplicada para identificar las características y clasificación de libros, y documentos. Mientras que el registro consiste en identificar en una base de datos con el fin de almacenar un listado de bienes.

³⁰ “Los resultados con observación se refieren principalmente a que el INBA no creó el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas para la inscripción de monumentos artísticos y las declaratorias de zonas respectivas; no contó con la evidencia de la conservación de los 6,742 monumentos artísticos dictaminados que requerían acciones de conservación; no mejoró las acciones de vigilancia, resguardo y seguridad de los sitios patrimoniales; no desarrolló los programas de conservación, recuperación y restauración del patrimonio artístico; no otorgó asesorías profesionales para la restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos artísticos [...]; la MIR 2012 del programa presupuestario E012 ‘Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación’ no permitió medir el cumplimiento de las acciones del INBA en materia de protección, conservación y restauración del patrimonio artístico y, por lo tanto, tampoco fue posible conocer el avance en su preservación, y la información presentada por el instituto en los principales documentos de rendición de cuentas de 2012 no fue suficiente para determinar que se cumplieron los objetivos y metas institucionales” (ASF, 2012, p. 14).

³¹ Después de iniciar con el trámite, la LFMAAH señala en su artículo quinto ter II que: “Tratándose de declaratorias de monumentos artísticos o de zonas de monumentos artísticos, previo a la notificación de inicio de

2. Falta de personal especializado en arte. En el diagnóstico del Programa Nacional de Cultura (PNC) 2007-2012, el gobierno mexicano señaló que “la conservación y la restauración del patrimonio artístico mueble e inmueble a cargo del INBA son labores de gran complejidad debido, entre otros factores, a su vastedad y riqueza”; además, señala que “ante este panorama, resulta evidente la insuficiencia de cualquier recurso institucional”, ya que en la actualidad, “los retos que enfrenta el INBA son numerosos. Por un lado, el necesario fortalecimiento, sistematización y automatización de los procesos de registro y catalogación de obra artística mueble e inmueble [...] y, por el otro, el fomento del registro de obras en manos de particulares que hoy es prácticamente inexistente [...]” (CONACULTA, 2012, p. 40).
3. Desconocimiento de los bienes en manos de particulares y coleccionistas privados. El gobierno mexicano reconoce que uno de los principales problemas que no ha resuelto la política pública es que muchos de los bienes artísticos se encuentran en manos de los particulares —bienes inmuebles— o pertenecen a colecciones privadas —bienes muebles—, lo que hace más difícil su identificación, investigación, protección, conservación, restauración y recuperación, como lo señala la LFMZAAH. En este sentido, en 2012, la ASF promovió la recomendación al desempeño número 12-0-11E00-07-0254-07-009 para que el INBA “diseñe e implemente indicadores y metas relacionados con las acciones que realiza en materia de promoción del registro de

procedimiento, el titular del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura enviará el expediente del proyecto de declaratoria a la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, para los efectos procedentes. En caso de que dicha Comisión Nacional emita opinión favorable respecto de la expedición de la declaratoria, el titular de dicho Instituto procederá en los términos establecidos en esta fracción. En caso contrario, el procedimiento se dará por concluido debiéndose emitir el acuerdo correspondiente por la autoridad que le dio inicio, por conducto del titular del Instituto competente. Si se tratara de una declaratoria seguida a petición de parte, el Instituto notificará la resolución al promovente dentro de un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que ésta se emita, concluyendo así el procedimiento” (DOF, 1972, p. 3).

bienes y monumentos artísticos en manos de los particulares, a fin de evaluar sus resultados” (ASF, 2012, p. 8).³²

4. Recursos humanos insuficientes al interior del INBA. De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal (IRCAPF) 2006-2012, los recursos humanos del INBA al finalizar ese año fueron de 5,917 elementos, de los cuales 2,036 (34.4%) son de base; 1,849 (31.2%) docentes e investigadores; 533 (9.0%) de honorarios; 507 (8.6%) de confianza; 366 (6.2%) de mando medio o superior; 363 (6.1%), son personal artístico; 142 (2.4%) docentes básicos, y 121 (2.1%) es personal eventual; sin embargo, en el informe no se identificó el número de personal técnico y especializado de las áreas encargadas de la preservación del patrimonio artístico.

³² En efecto, a 2016, el INBA tiene identificados 61,728 muebles y 20,018 inmuebles; sin embargo, dado el gran número de bienes, el instituto “no realizó actividades para el reforzamiento de las acciones de vigilancia, resguardo y seguridad de los sitios patrimoniales, por lo que no fue posible conocer el avance en la protección del patrimonio artístico para asegurar su preservación” (ASF, 2012, p. 8).

Capítulo 3

La red de política pública para la preservación del patrimonio artístico en México en 2016

3.1. Los bienes culturales y artísticos ¿públicos o privados?

En materia de patrimonio artístico y cultural, el estado reconoce que el gobierno no puede, debido a sus capacidades y recursos limitados, realizar todas las actividades que conlleva preservar todo el conjunto de bienes muebles e inmuebles artísticos que han sido declarados monumentos, y que, por consecuencia forman parte del patrimonio artístico y cultural de los mexicanos. De esta forma, en la Ley Federal de Monumentos de Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH) se señala que “[e]s de *utilidad pública*, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos [...] artísticos [...] y de las zonas de monumentos”, además, “los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos [...] artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos [...] previa autorización del Instituto”, por ello, incluso “los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos [...] artísticos, deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el Reglamento” (DOF, 1972, pp. 1 y 4).

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2005), en la tesis jurisprudencial 39/2006, el concepto de *utilidad pública* se refiere a la capacidad de los particulares, mediante la autorización del Estado —federación, estados y municipios—, de alcanzar los objetivos gubernamentales en beneficio de la colectividad. Al utilizar el concepto de utilidad

pública en la ley, el gobierno reconoce que no siempre podrá otorgar, por sí mismo, un bien o servicio a los ciudadanos. En este caso, podrá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad en su conjunto.

En este contexto se inserta la diferencia entre bienes públicos y privados en la cultura y el arte. De acuerdo con Braña (2004, p. 178), “los fundamentos de la teoría de los bienes públicos [...] se deben en primer lugar a Musgrave (1939), que recoge a su vez las aportaciones sobre la provisión en equilibrio parcial de lo que denominó ‘bienes colectivos’ planteadas por Lindahl y Wicksell, y en segundo lugar a Samuelson (1954 y 1955)”. Desde el punto de vista de las ciencias económicas, “se ha nombrado a un bien público a aquel bien o servicio disponible para todas las personas, cuya utilización, por un sujeto no restringe el uso del resto” (Pérez, 2010, p. 1).

No obstante, el creciente interés y consolidación del concepto de bienes públicos o comunes se debe en gran parte a los aportes teóricos de Ostrom (1995, 1999, 2000, 2009 y 2011) en el marco conceptual de la nueva economía institucional, “que a partir del análisis microeconómico puso su foco en aspectos desatendidos por la teoría economía convencional, tales como los costes de transacción, el estudio de las reglas del juego, los mecanismos de control y mantenimiento de los acuerdos sociales”; fue así que, “a partir de este enfoque Ostrom logró conciliar desde una perspectiva económica los conceptos de eficiencia y sostenibilidad, destacando el rol de las instituciones, la necesidad de atender a la variable temporal, los incentivos al cambio institucional y los costes de transacción, desde un modelo de racionalidad

limitada” (Ramis, 2015, p. 116). El concepto de bienes públicos es tan estricto en su definición que apenas encontramos ejemplos en el mundo real: la defensa, la administración de justicia y los asuntos exteriores, dejando fuera a prácticamente todas las intervenciones del estado.

En términos de Ostrom (1995) no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un recurso de uso común que los propios implicados. Para ello, “existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios” (Ramis, 2015, p. 116). Tal es el caso de los bienes culturales, en general, y de los bienes artísticos, en particular.

A diferencia de los bienes arqueológicos —que son propiedad del estado—, los bienes históricos y artísticos se enfrentan a una condición muy particular: son de propiedad privada; pero su preservación debe ser regulada por el estado. Ante este panorama, la política pública de preservación del patrimonio artístico es un buen ejemplo para modelar una red, ya que la propiedad y destino de muchos de los bienes muebles e inmuebles artísticos son responsabilidad de coleccionistas privados o dueños particulares. En el apartado siguiente se muestran las dimensiones, variables e indicadores que sirven de base para el análisis de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México en 2016.

3.2. Dimensiones, variables e indicadores para el análisis de redes

El propósito de este apartado, dentro de la investigación, es identificar un *mínimo común* de las dimensiones y las variables que han sido analizados por otros investigadores en estudios de caso, en los que utilizan la metodología del análisis de redes sociales aplicado al estudio de políticas y programas públicos, con el fin de identificar los indicadores pertinentes para analizar y explicar los esquemas de gobernanza por redes de política pública más útiles para emplear en esta investigación (Anexo 4).

Con la revisión de la literatura más relevante se identificaron doce investigaciones que emplearon la metodología del análisis de redes de sociales aplicado a estudios de programas gubernamentales o de política pública en México, Colombia, Chile y España, en el periodo 2005-2016. Desde el punto de vista metodológico y con el análisis de la información, los indicadores más adecuados para la investigación son el cálculo de los grados de: densidad, centralidad, centralización, intermediación y cercanía de los actores, el detalle de cada indicador es el siguiente:

- Densidad: muestra el valor de la densidad de la red. El indicador permite identificar la alta o baja conectividad de la red. Unidad de medida: porcentaje (%).
- Centralidad: el grado de centralidad es el número de actores a los cuales un actor está directamente unido. Unidad de medida: porcentaje (%).
- Centralización: indicador especial que muestra como un actor ejerce un rol central al estar altamente conectado en la red. Unidad de medida: porcentaje (%).

- Intermediación: indicador para medir la posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. En términos de la literatura, el indicador ubica a los actores puente. Unidad de medida: porcentaje (%).
- Cercanía: indicador para medir la capacidad de un actor para alcanzar a todos los nodos de la red. Unidad de medida: porcentaje (%).

Asimismo, la investigación se fortalece con “*The Round Model*”, ya que los actores son el punto focal del análisis (Teisman, 2000). En este sentido, se asumen que los problemas y las soluciones de una política pública no se encuentran vinculados a un solo actor, sino más bien al conjunto de actores —gubernamentales y no gubernamentales— que interactúan en una estructura tipo red, ya que ambos grupos toman decisiones en la materia, influyendo en los resultados de las políticas públicas. Por lo tanto, el foco de análisis es la interacción entre los actores involucrados. Desde esta perspectiva teórica, en las dimensiones de la gobernanza por redes, los actores son las unidades capaces de desarrollar un curso de acción específico al tomar decisiones de política (Anexo 5).

Como se explicó anteriormente, la gobernanza por redes se caracteriza por la “ausencia de un único centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; interdependencia entre los actores; tendencia a determinar procesos y alcanzar resultados de forma relacional, y existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad” (Natera, 2005, p. 768). La unidad de análisis de la investigación se explica en los apartados siguientes.

3.3. Los actores involucrados en la política pública

El punto de partida para realizar el análisis de red de políticas públicas es la delimitación de sus actores y del tipo de relación existente. El primer paso, consiste en decidir el método para obtener el número y tipo de actores involucrados en la política pública. De acuerdo con Porras (2012, p. 727), “los dos métodos más comunes para ello son el realista y el nominalista”.³³ El método a emplear en la investigación fue el nominalista, ya que, previamente, se ha definido el marco conceptual más idóneo para cumplir el objetivo analítico que persigue este estudio. Para apoyar al método nominalista, la investigación utilizó el análisis documental de la literatura relevante y el diseño-aplicación de entrevistas semiestructuradas a los actores clave dentro de la política pública, con el propósito de identificar a los actores con mayor influencia en la toma de decisiones de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México en 2016.

Con ambos métodos se obtuvieron a los actores focales y los actores con los que están conectados dentro de la red. Este enfoque *egocéntrico* es muy efectivo para obtener un formulario de datos relacionales de poblaciones con una gran variedad de actores involucrados en la red. Ahora bien, con la lista de actores se establece el tipo de relación entre los actores para identificar las fronteras de la red.

³³ En el método realista, la red es tratada como un hecho social en tanto que los actores son conscientes de que pertenecen a la política pública. Los miembros de la red conocen quién pertenece y quién no. Para fines de la investigación este método no es el adecuado.

La investigación estableció tres tipos de relaciones: política, normativa y financiera, con el propósito de identificar a los actores involucrados en los tres procesos más importantes para la preservación del patrimonio artístico: emisión de declaratorias de monumentos artísticos, otorgamiento de asesorías profesionales para la conservación y restauración, y propiedad de los recursos económicos para la preservación del patrimonio artístico. Los actores identificados se muestran en el apartado siguiente.

3.3.1. Gubernamentales

Mediante el generador de nombres y con la recopilación de los datos empíricos se identificó que los actores gubernamentales involucrados en la política pública de preservación del patrimonio artístico en México en 2016 se encuentran en: tres ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal—, los cuales se detallan a continuación:

Ámbito Federal

- Presidente de la República.
- Secretaria de Cultura
- Secretario de Cultura.
- INBA
- Director(a) General del INBA
- CENCROPAM
- DACPAI

- CNMZA³⁴
- Doce Museos de propiedad federal.
- Responsables de los nueve inmuebles de propiedad federal.
- Responsables de los tres inmuebles de propiedad federal que resguardan bienes muebles declarados monumentos artísticos.

Ámbito Estatal

- Cuatro museos estatales con bienes muebles declarados monumentos artísticos.
- Siete gobiernos estatales con inmuebles declarados monumentos artísticos.

Ámbito Municipal:

- Dos gobiernos municipales con bienes muebles declarados monumentos artísticos.
- Dos responsables de los inmuebles de propiedad municipal con bienes muebles declarados monumentos artísticos.
- Tres gobiernos municipales con bienes inmuebles declarados monumentos artísticos.

³⁴ Por su parte, la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos (CNMZA) es un órgano consultor que tiene “por objeto dar su opinión a la autoridad competente sobre la expedición de declaratorias de monumentos artísticos” (DOF, 1972, p. 8). Desde esta perspectiva, la Comisión configura una subred dentro de la red de política pública de preservación del patrimonio artístico, la cual se encuentra integrada por el Director General del INBA, un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), un representante de la UNAM, y tres personas, vinculadas con el arte, designadas por el Director General del INBA, los cuales tienen la decisión de determinar qué bienes pueden ser declarados monumentos artísticos y cuáles no. Asimismo, cuando se trate de la declaratoria de un bien inmueble, también se integrará a un representante de la entidad federativa donde se encuentre físicamente el inmueble artístico.

3.3.2. No Gubernamentales

Desde el punto de vista de la ciencia administrativa y la gestión pública, cuando el gobierno no puede resolver un problema público, los actores no gubernamentales comienzan a ocupar los espacios para incidir en las políticas públicas y llegar a resultados positivos. Por ello, identificar qué actores se encuentran involucrados en la política de preservación del patrimonio artístico es fundamental para comprender los resultados de esa política. Para fines de la investigación, los actores no gubernamentales se dividen en dos grandes grupos, por un lado se encuentran los coleccionistas privados y dueños de inmuebles artísticos; y por el otro, se ubican las organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles preocupadas por la preservación del patrimonio artístico, ya sea que resguarden bienes muebles declarados monumentos artísticos o también pueden ser asociaciones que apoyen a los museos que resguardan obras y murales o a los dueños de bienes inmuebles declarados monumentos artísticos

Con el análisis de la información se identificaron 17 coleccionistas privados de bienes muebles y 25 propietarios particulares de bienes inmuebles que han sido declarados monumentos artísticos en México. Asimismo, con la investigación se encontró la existencia de doce organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que coadyuvan en la preservación del patrimonio, de los cuales ocho se encargan de los bienes muebles y cuatro de los bienes inmuebles (Anexo 6).

Adicionalmente, se identificó que existen tres propietarios en América Latina que poseen obras artísticas o murales —de los nueve grandes— con declaratoria de monumentos artísticos: Biblioteca “Pedro Aguirre Cerda”, en Chile; Casa de las Américas “Colección de Arte

de Nuestra América Haydee Santamaría”, en Cuba, y el Museo del Bicentenario, en Buenos Aires. Asimismo, en Estados Unidos de América se identificaron once museos que poseen colecciones de artistas con declaratoria: Museo de Arte Moderno de San Francisco; Museo de Arte Moderno de Nueva York; Museo de Arte de San Antonio, Texas; Museo de Arte de Phoenix; Museo de Arte de Filadelfia; Museo de Arte de los Ángeles; Museo de Arte de Florida; Fundación Privada “Dzhaparidze”; Librería de Dartmouth College, y Colección “Pomona College de Claremont”. En el caso de los bienes inmuebles con declaratoria de monumento artístico, todos se encuentran en territorio nacional.

Finalmente, se identificaron las universidades que poseen patrimonio artístico: Campus central de Ciudad Universitaria; Murales en el Instituto Politécnico Nacional; Centro Cultural Universitario Quinta Gameros en la Universidad Autónoma de Chihuahua, y Casa ITESO-Clavigero (Universidad Jesuita de Guadalajara). Asimismo, existen museos universitarios con bienes muebles declarados monumentos artísticos, como el Antiguo Colegio de San Ildefonso; Centro Cultural Tlatelolco; Museo de la Luz de la UNAM; Museo de las Artes de la Universidad de Guadalajara; Biblioteca Iberoamericana de Jalisco, y Centro Cultural Universitario de Michoacán.

3.4. Modelación de la red por tipo de relación

De acuerdo con la metodología del análisis de redes sociales (Hanneman, 2002), después de identificar a los actores relacionados se elabora la *matriz de adyacencia*, mediante el empleo de un ordenador y un programa electrónico —Microsoft Excel y Microsoft Access—

para introducir los datos en un sistema informático.³⁵ Dentro de la variedad de softwares que existen en el mercado, el seleccionado para esta investigación fue Pajek64 versión 5.01.³⁶ La elección de este software obedece a que puede soportar la abstracción de grandes redes en subredes de inferior tamaño; proporciona herramientas potentes para visualizar redes grandes y pequeñas, e implementa una selección de algoritmos eficientes para el análisis de las redes.

Ahora bien, con la matriz elaborada, la información se carga en el software para obtener un grafo y, posteriormente, el grafo se abstrae en forma de red. Es importante recordar que, “[u]n grafo G consiste de un conjunto finito V , no vacío, de s nodos (o vértices), junto con un conjunto X de r pares no ordenados de nodos distintos de V . Cada par $x=(u, v)$ de nodos en X , con $u, v \in V$, es una línea (o arista) en G ” (Ruiz y Jung, 2013, p. 6). Los datos que sirvieron de base para modelar cada una de las redes se muestran en los apartados siguientes.

3.4.1. Declaratorias de monumentos artísticos

Una de las medidas jurídicas y normativas más importantes que lleva a cabo el gobierno mexicano para evitar el deterioro, la destrucción y el robo de los bienes muebles e inmuebles artísticos es la expedición, del instrumento jurídico: “Declaratoria de Monumento Artístico”. Una declaratoria es un Decreto emitido por el Presidente de la República o un Acuerdo emitido por el Secretario de Cultura —publicado en el DOF— por el que un bien

³⁵ La matriz de adyacencia o de incidencia es una matriz binaria resultante de transformar una matriz de actores por actores (i, j) que muestra los actores en las filas y las relaciones en las columnas, señalando la presencia o ausencia de una relación para cada actor.

³⁶ Software para el análisis y visualización de redes sociales, desarrollado en la universidad de Ljubljana, Slovenia, por Vladimir Batagelj, Andrej Mrvar y la contribución de Matjaž Zaveršnik.

mueble o inmueble con características estético-relevantes es incluido en el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas del INBA (REPUMZA), con el fin de evitar riesgos en su salvaguarda y prolongar su existencia, conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quienes los admiran.

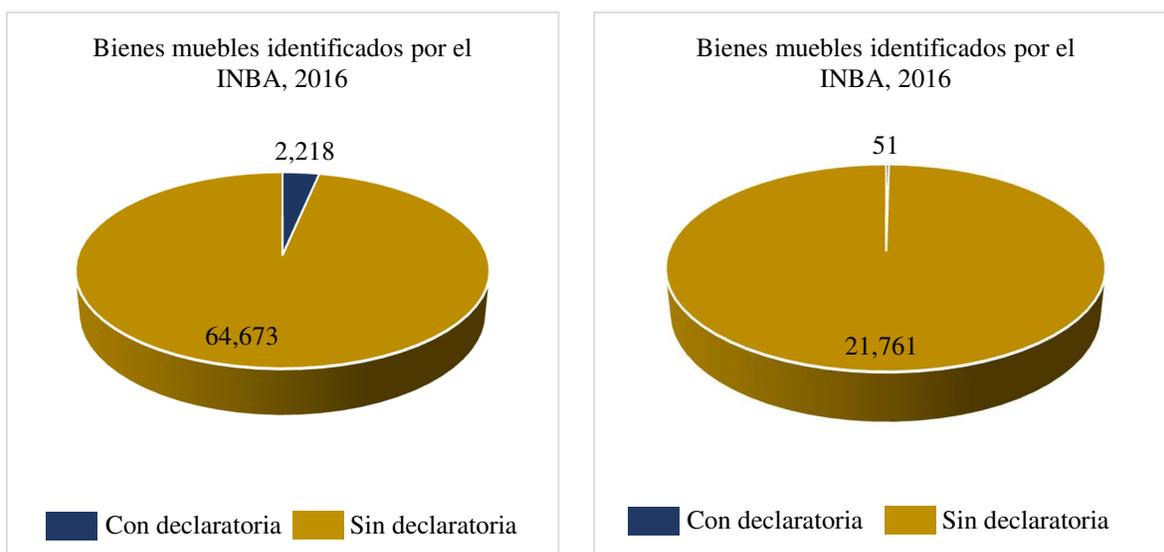
Con el análisis documental de la información jurídica y normativa del INBA se elaboró el flujograma de procesos y toma de decisiones para declarar bienes muebles o inmuebles monumentos artísticos, con ello, se observó que para que un bien mueble o inmueble sea revalorado como parte del patrimonio artístico de la nación es necesario que los propietarios de los bienes —gubernamentales o no gubernamentales— inicien con el proceso de la declaratoria. El proceso se puede iniciar por dos vías: de oficio —por los administradores— o a petición de parte —dueños particulares y coleccionistas privados—. Existen dos grandes filtros para declarar un bien; el primero, es el visto bueno del INBA, y el segundo, es la opinión del cuerpo colegiado denominado CNMZA, quienes avalan que el bien mueble o inmueble posee características estético-relevantes desde el punto de vista del arte y la cultura del siglo XX (Anexo 7).

En este sentido, serán declarados monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante. Para determinar el valor estético relevante, los bienes deberán poseer todas o al menos una de las características siguientes: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas. Asimismo, en caso de que se trate de bienes inmuebles, también deberá considerarse su significado e importancia para el contexto urbano del siglo XX.

Con la investigación, se identificó que los bienes muebles, tienen unas condiciones muy particulares para que sean declarados. Por ejemplo, las obras de artistas vivos no podrán declararse monumentos artísticos. Asimismo, “podrán ser declaradas monumentos las obras de artistas mexicanos, cualquiera que sea el lugar donde sean producidas” y cuando se trate de artistas extranjeros, sólo “podrán ser declaradas monumentos las obras producidas en territorio nacional. La declaratoria de monumento podrá comprender toda la obra de un artista o sólo parte de ella. Igualmente, podrán ser declaradas monumentos artísticos o quedar comprendidas dentro de las zonas de monumentos artísticos, obras de autores cuya identidad se desconozca” (DOF, 1972, p. 8). En el caso de las obras murales de artistas con declaratoria de monumento artístico, éstas deberán ser conservadas y restauradas por el Estado.

En este sentido, la investigación mostró que, al 31 de diciembre de 2016, el INBA registró 86,434 bienes con características estéticas relevantes —susceptibles de ser declarados monumentos artísticos—, de los cuales 64,673 bienes (74.8%) son muebles y 21,761 bienes (24.2%) son inmuebles. De esta forma, de los 64,673 bienes muebles (100.0%) identificados en el sistema del registro del INBA, 2,218 (3.4%) cuenta con declaratoria de monumento artístico. El mismo caso sucede con los bienes inmuebles, ya que de los 21,761 (100.0%) inmuebles registrados, 51 (0.23%) inmuebles poseen la declaratoria correspondiente. La información se muestra en las gráficas siguientes:

BIENES MUEBLES E INMUEBLES IDENTIFICADOS POR EL INBA, 2016



Fuente: elaboración propia con base en los registros internos del INBA, 2016.

Lo anterior se traduce que en 2016, aproximadamente, el 97.4% (84,165) de los bienes muebles e inmuebles, destacados desde el punto de vista del arte y la cultura del siglo XX por poseer características estético-relevantes, no han sido declarados monumentos artísticos de la nación, con el fin de evitar riesgos para su salvaguarda. Para encontrar una posible explicación de este fenómeno se modeló una red de los actores involucrados en este proceso. Los datos utilizados son los siguientes:

- Tipo de vínculo: político y administrativo —emisión de declaratorias—, orientados y binarios (1=relación, 0=ausencia de relación).
- Tipo de relación: simétrica y bidireccional.³⁷
- Tipo de recursos: políticos, materiales, culturales y legales.

³⁷ Una matriz es simétrica si el elemento i,j es igual que el elemento j,i . Asimismo, la matriz es asimétrica si el elemento i,j es diferente al elemento j,i .

- Tipo de red: dos modos.³⁸
- Definición de los actores: *Vértices 16.

Con estos datos se elaboró la matriz de afiliación y se cargaron los datos en el software (Anexo 8). La red resultante muestra que la estructura de la red de los actores involucrados para la emisión de declaratorias de monumento artístico presenta dos grandes subgrupos: el conformado por la CNMZA y el integrado por las diversas áreas del INBA involucradas durante el proceso. Aparentemente, el solicitante no es un actor tan importante —nodo central—; sin embargo, es importante recordar que el actor —gubernamental o no gubernamental— es el que inicia el procedimiento. El actor central y con mayor poder en la toma de decisiones para la emisión de declaratorias es el Director (a) del INBA, el cual pertenece a ambos grupos y funge, al mismo tiempo, como actor puente entre los dos subgrupos. Además, también designa a los tres especialistas en arte y tiene voto positivo o negativo para determinar si un bien mueble o inmueble merece ser valorado como monumento artístico (Anexo 9).

Por otro lado, si bien, todas las áreas que integran el INBA son importantes en la toma de decisiones, la que más destaca, por el tipo de información y los recursos que intercambia al interior de la red, es el “Área Técnica” del instituto, ya que se encarga de recopilar la información gráfica y documental del bien con características estético-relevantes y elabora el informe para la propuesta de la declaratoria, mediante una investigación del contexto histórico, económico, político y social del bien a declarar. En este sentido, esta área destaca de las otras

³⁸ Son redes de afiliación en las que los nodos representados en los renglones son diferentes de los que se presentan en las columnas. Una red de dos modos ayuda a representar la afiliación de los actores con las organizaciones a las que pertenecen.

porque elabora un análisis del valor estético relevante del bien mueble o inmueble para que obtenga la declaratoria de monumento artístico, con el fin de salvaguardarlo para el disfrute de todos los mexicanos. Para un análisis de mayor profundidad, la investigación emplea los indicadores de redes: densidad, centralidad, centralización, intermediación y cercanía.

- Densidad: la densidad de la red se puede calcular sin la necesidad del software, esta se obtiene dividiendo el número de relaciones existentes entre las posibles y multiplicando por 100. En este caso, existen 62 relaciones de 240 que pueden existir. Por lo tanto, la densidad de la red de actores involucrados para la emisión de declaratorias de monumento artístico es de 25.0%, lo que significa que es una red poco densa. Los datos obtenidos se corroboraron en el software con el comando de “*Show Report Window*”.
- Grado de centralidad: es el número de actores a los cuales un actor está directamente unido con los demás. Con el análisis de la red resultante se identificó que, efectivamente, el Director (a) del INBA es un actor central, al presentar un valor de centralidad de 15 grados. Por su parte, la CNMZA tiene un valor de centralidad de 7, al igual que el INBA; sin embargo, los actores que integran la Comisión son más centrales: valor de 13 y 14 que los actores que componen al instituto: valor de 4, 5 y 9. Lo anterior significa que los integrantes de la Comisión son actores con gran poder en la toma de decisiones, ya que ellos son los que deciden, desde su punto de vista, que bienes poseen características estético-relevantes, y que por lo tanto, deben ser declarados monumentos artísticos.

- Grado de centralización: el grado de centralización es una condición especial en el análisis de redes sociales que permite medir en qué medida un actor ejerce un papel central por estar conectado con todos los nodos, los cuales necesitan *pasar* por el nodo central para conectarse con otros nodos de la red. Con el análisis y obtención del grado de centralidad de la red actores se identificó que el actor con más poder en la toma de decisiones para la emisión de declaratorias de monumento artístico es el Director (a) del INBA, por ello, para obtener el grado de centralización, la investigación decidió tomarlo como punto de partida para este análisis, el cual se localiza al centro de la red con medida cero (Anexo 11).

Como se puede observar en la red, existen dos subgrupos de actores que se encuentran conectados directamente al nodo central. En este caso, los tres especialistas en arte, asignados por el propio director, y los tres representantes —SEMARNAT, UNAM y Gobierno Estatal— se encuentran a un paso de distancia de ese actor central. Lo mismo sucede con la Subdirección General de Patrimonio Artístico Inmueble del INBA, quien a diferencia de las demás áreas del instituto, se encuentra a un paso del Director (a) General. De acuerdo con el análisis, las otras áreas se encuentran a dos pasos del actor central. Asimismo, es de mencionarse que para la emisión de declaratorias, tanto el Secretario de Cultura (30.0%) como el Presidente de la República (30.0%), se ubican a tres pasos del actor con mayor poder en la toma de decisiones, quien presenta un grado de centralización de (52.0%); es decir, se encuentra conectado con más del 50.0% de los actores de la red.

- Grado de intermediación: este indicador permite conocer el actor que controla la comunicación al interior de la red y se interpreta como la posibilidad que tiene un actor —nodo— para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. En este análisis se toman en cuenta todas las posibles *rutras geodésicas* —camino más corto que un nodo debe seguir para llegar a otros nodos— entre los actores. El indicador de intermediación se obtiene al contabilizar el número de geodésicos que conectan a todos los nodos de la red. El resultado permite ubicar a los actores puente (Anexo 12).

Con base en el análisis de la información y el reporte del sistema se identificó que la red para la emisión de declaratorias de monumento artístico tiene un grado de intermediación de centralización de 33.0%. En el grafo se puede observar que algunos nodos son invisibles, esto se debe a que presentan cero grados de centralidad entre ellos. En los otros casos, el tamaño de los nodos —verdes, amarillos y rojos— indica el grado de centralidad de intermediación. De acuerdo con los valores del sistema, el nodo con mayor grado de intermediación es la Subdirección General de Patrimonio Artístico (37.0%), en segundo lugar se encuentra el Director (a) General del INBA (33.0%), en tercer lugar la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble (21.0%), y finalmente, el Solicitante —gubernamental o no gubernamental— con 13.0% de grado de intermediación. Lo anterior significa que estos actores son nodales porque controlan la comunicación al interior de la red.

- Grado de cercanía: es un indicador que mide la capacidad de un nodo —actor— de llegar a todos los actores de una red. Su cálculo se basa en la contabilidad de todas las distancias geodésicas de un actor al llegar a los demás. Para ello, se elaboró la

matriz simétrica —las relaciones entre los nodos se dan de manera bidireccional—, ya que es la forma más completa de calcular el indicador de cercanía. La matriz muestra las distancias geodésicas de cada uno de los actores y el cálculo de lejanía (*A) y cercanía (*B). La lejanía se calculó al sumar los geodésicos horizontales por cada uno de los actores y la cercanía —como inverso de la lejanía— se obtuvo al dividir el valor de “1” entre la suma de los geodésicos y el resultado se multiplica por “1000”. De esta manera, se obtuvo la matriz simétrica de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico con los cálculos de lejanía y cercanía para cada uno de los nodos (Anexo 13).

Con el análisis de los datos resultantes se puede identificar que los actores con mayor grado de cercanía son la Subdirección de Conservación e Investigación (55.6%) y el Departamento de Conservación (55.6%). En efecto, mediante la aplicación de las entrevistas semiestructuradas se identificó que ambas áreas del INBA son responsables de la revisión de las propuestas o solicitudes de declaratoria de monumento artístico, así como también de la integración de la documentación soporte, de las visitas de campo, la investigación del bien artístico, la validación de la propuesta, la integración del expediente de declaratoria y, por último, pero no por menos importante, del contacto directo con el solicitante que inicio el proceso de declaratoria de los bienes muebles e inmuebles artísticos.

3.4.2. Asesorías profesionales para la conservación y restauración

Una vez que los bienes muebles e inmuebles con valor estético relevante son declarados monumentos artísticos, el INBA —como institución competente en la materia— proporcionará asesorías profesionales en la conservación y restauración de los monumentos artísticos. Asimismo, la investigación identificó que, en el caso de los bienes inmuebles que cuentan con declaratoria de monumento artístico, las obras de restauración y conservación que se ejecuten sin la autorización o permiso del instituto tendrán que ser suspendidas inmediatamente. Para modelar la red, de los actores involucrados en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración para la preservación del patrimonio artístico se utilizaron los datos siguientes:

- Tipo de vínculo: normativo —asesorías profesionales en conservación y restauración—, no orientados y binarios (1=relación, 0=ausencia de relación).
- Tipo de relación: asimétrica y bidireccional.
- Tipo de recursos: administrativos, legales y culturales.
- Tipo de red: dos modos.
- Definición de los actores: *Vértices 60.

Con esos datos, se obtuvo la red de actores involucrados en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración de los monumentos artísticos en 2016 (Anexo 14). De esta forma, con la observación inicial de la estructura de la red se puede identificar que se formó una red *ego* —porque un vértice agrupa a todos los demás vértices—. En el

centro de la red se encuentra el INBA (cuadro verde), quien es la institución competente en la elaboración de los dictámenes, las evaluaciones del estado de conservación y las autorizaciones de restauración de los bienes muebles e inmuebles que han sido declarados monumentos artísticos. Los diamante rojos representan el tipo de propiedad (gubernamental o no gubernamental) al que pertenecen los bienes muebles (triángulos amarillos) y los bienes inmuebles (círculos azules).

Ahora bien, para conocer a los actores más importantes en la preservación de los monumentos artísticos se calculó la partición del grado de entrada —*input degree partition*— y el vector del grado de centralidad —*input centrality degree vector*—. Como se observa en la estructura de la red de actores con mayor poder en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración de los monumentos artísticos en 2016, el INBA conecta con 59 nodos de la red, lo que lo hace ser el actor con mayor poder en la toma de decisiones en materia de conservación y restauración de los bienes muebles e inmuebles con declaratoria de monumento artístico (Anexo 15). Sin embargo, al comparar la información obtenida con los datos de las entrevistas semiestructuradas se identificó que el INBA brinda las asesorías a propietarios particulares, gobierno federal, estatal, municipal y universidades, siempre y cuando ellos así lo soliciten. Esta información se afirma al observar el grafo, en el cual, se puede observar que los dueños de los bienes muebles e inmuebles —propiedad privada— son el segundo actor más importante dentro de la red —diamante rosa— con 25 conexiones; el tercero, es el gobierno federal —diamante amarillo— con diecinueve conexiones—; el cuarto, es el gobierno estatal con diez conexiones—, y en quinto lugar, se encuentra el gobierno municipal y las universidades —diamantes rojos— con tres conexiones cada una.

Al separar la red en subgrupos de actores involucrados en la conservación y restauración de los monumentos artísticos en 2016 (Anexo 16), se identificó que la red completa se compone de cinco subgrupos; los menos densos son los que se agrupan alrededor del gobierno municipal y las universidades, después se encuentran los de propiedad de los gobiernos estatales, el gobierno federal y, finalmente, los de propiedad privada. Los nodos de color amarillo con valor uno, son los que tienen relación directa, mientras que los nodos de color gris con valor 9999 no tienen ningún tipo de relación. Ahora bien, con el propósito de identificar la forma en que se ha modificado la red a lo largo del tiempo, se realizó un análisis de la red y sus variaciones en doce periodos presidenciales de 1946 a 2016.³⁹ Este tipo de análisis es útil para identificar cambios en la red, nuevas relaciones entre los actores y qué actores permanecen en la red hasta 2016.

Con el análisis de las redes variables en el tiempo de los actores involucrados en la protección de los monumentos artísticos para el periodo 1946-2017 (Anexo 17), se identificó que a partir de la creación del INBA —1943—, la política pública de preservación del patrimonio artístico durante tres sexenios —Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), no fue prioridad del gobierno mexicano, ya que no cuentan con ningún bien mueble o inmueble con acciones de protección legal. Con el análisis de los demás grafos se observó que existen tres sexenios que destacan por la importancia que le otorgaron a la política pública de preservación del patrimonio artístico, entre

³⁹ Miguel Alemán Valdés (1946-1952); Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958); Adolfo López Mateos (1958-1964); Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); José López Portillo y Pacheco (1976-1982); Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); Vicente Fox Quesada (2000-2006); Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y Enrique Peña Nieto (2012-2018)

ellos se encuentran los sexenios de: Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) con 10 nodos; Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) con 12 nodos, y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) con 15 nodos. Asimismo, a la fecha de elaboración de la presente investigación, el sexenio actual —Enrique Peña Nieto (2012-2018) con un nodo— no ha aumentado el número de bienes artísticos con acciones de protección.

Lo anterior, es un indicador de que hacen falta esfuerzos permanentes, en la articulación de recursos y competencias, para la preservación del patrimonio artístico en México. En efecto, la importancia de la política pública depende de las agendas del actor gobierno y de la importancia que le otorgue al asunto —prioridades políticas en la agenda gubernamental— en un determinado periodo de tiempo, por ejemplo en un sexenio determinado y no, concretamente, a una dinámica multiorganizativa que tiende a la conformación de espacios no jerárquicos y autorregulados de negociación.

3.4.3. Recursos económicos para la preservación del patrimonio artístico

Uno de los recursos más importantes para ejecutar el conjunto de actividades —jurídicas, científicas, técnicas y administrativas— que permitan lograr la permanencia de los bienes muebles e inmuebles declarados monumentos artísticos es el presupuesto asignado para realizar acciones de investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los bienes, con el objeto de evitar riesgos para su salvaguarda. Un análisis clásico del presupuesto público asignado a la política pública es limitado para los fines de la investigación, ya que como se identificó anteriormente, uno de los actores con mayor poder en la red son los propietarios particulares. En este sentido, esta red se modeló con base en los actores

que asignan un presupuesto determinado para la preservación del patrimonio artístico. Los datos que se emplearon para este análisis son los siguientes:

- Tipo de vínculo: económicos —presupuesto para la preservación—, no orientados y binarios (1=relación, 0=ausencia de relación).
- Tipo de relación: asimétrica y unidireccional.
- Tipo de recursos: económicos.
- Definición de los actores: *Vértices: 117

Atributos de los actores:

- Actor gubernamental: federal (diamante verde); estatal (diamante naranja) y municipal (diamante azul).
- Actor no gubernamental: dueños particulares y coleccionistas privados (triángulo amarillo) y asociaciones civiles (triángulo azul cielo).
- Universidades: cuadro rojo
- Extranjero: círculo magenta

Por cuestiones de visualización de la red se enlista el nombre de cada uno de los actores identificados:

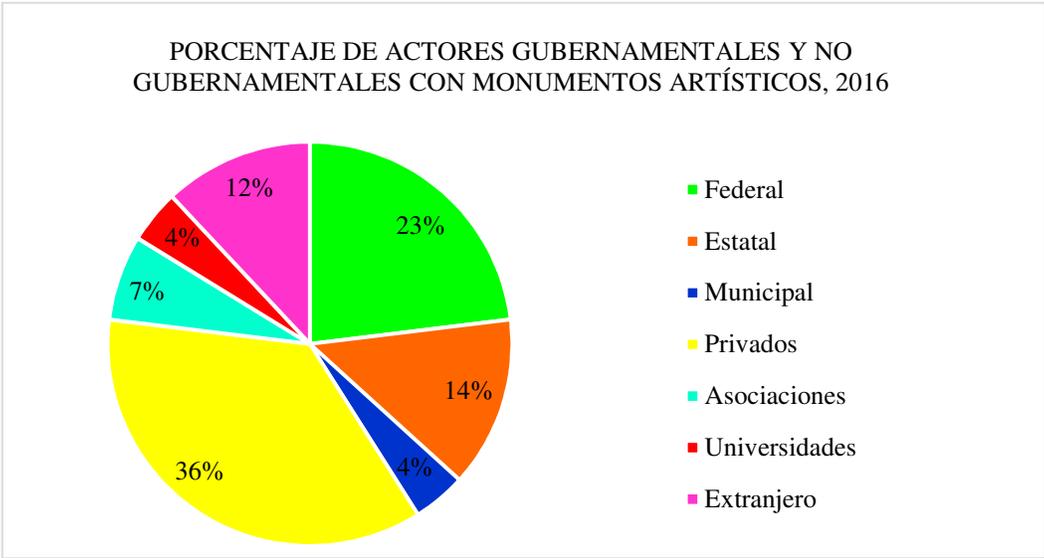
1. Amigos del Proyecto Siqueiros
2. Antiguo Colegio de San Ildefonso
3. Asociación Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes
4. Asociación de Amigos del Museo de Arte Moderno
5. Ayuntamiento de Guadalajara
6. Banco de México
7. Biblioteca "Pedro Aguirre Cerda", Chile
8. Biblioteca Iberomericana de Jalisco
9. Casa Estudio de David Alfaro Siqueiros "La Tallera"
10. CENCROPAM
11. Centro Cultural Ignacio Ramírez "El Nigromante"
12. Centro Cultural Universitario de Michoacán
13. Centro Médico "La Raza"
14. Centro Médico Nacional Siglo XXI
15. Colección Blaisten
16. Colección Carlos Slim
17. Colección de Antonio Saborit
18. Colección de Arte de Nuestra América Haydee Santamaría, Cuba
19. Colección de Juan Hurtado
20. Colección de María y Pedro Ramírez Mota Velasco
21. Colección Familia Herrán
22. Colección Familia Jiménez Palomar
23. Colección Familia Orozco Valladares
24. Colección FEMSA
25. Colección Fundación Televisa y Archivo
26. Colección Jacques y Natasha Gelman
27. Colección Juan Rafael Coronel Rivera
28. Colección Kaluz
29. Colección María y Manuel Reyer
30. Colección Patricia Phelps de Cisneros
31. Colección Pérez Simón "Grupo Carso"
32. Colección Pomona College de Claremont, EUA
33. Consejo Nacional Adopte Una Obra De Arte, A. C.
34. DACPAI
35. Dartmouth College, EUA
36. Delegación Cuauhtémoc
37. Dueño de Casa Cristo
38. Dueño de Casa habitación 1
39. Dueño de Casa habitación 10
40. Dueño de Casa habitación 11
41. Dueño de Casa habitación 12
42. Dueño de Casa habitación 13
43. Dueño de Casa habitación 14
44. Dueño de Casa habitación 15
45. Dueño de Casa habitación 16
46. Dueño de Casa habitación 17
47. Dueño de Casa habitación 18
48. Dueño de Casa habitación 19
49. Dueño de Casa habitación 2
50. Dueño de Casa habitación 3
51. Dueño de Casa habitación 4
52. Dueño de Casa habitación 5
53. Dueño de Casa habitación 6
54. Dueño de Casa habitación 7
55. Dueño de Casa habitación 8
56. Dueño de Casa habitación 9
57. Dueño de Casa hogar Mier y Pesado
58. Dueño de Conjunto escultórico Xilitla
59. Dueño de Edificio Pigeón
60. Dueño de Inmueble ubicado en Plaza Luis Cabrera
61. Dueño de Súper Servicio Lomas
62. Fundación Privada Dzhaparidze, EUA
63. Galería José María Velasco
64. Gobierno CDMX
65. Gobierno del Estado de Baja California Norte
66. Gobierno del Estado de Guerrero
67. Gobierno del Estado de Jalisco
68. Gobierno del Estado de Nuevo León
69. Gobierno del Estado de Quintana Roo
70. Gobierno del Estado de Tamaulipas
71. Gobierno del Estado de Yucatán
72. Instituto Cultural Cabañas
73. Instituto Cultural de Aguascalientes

74. Instituto Nacional de Antropología e Historia
75. Instituto Nacional de Bellas Artes
76. Instituto Politécnico Nacional
77. Instituto Veracruzano de la Cultura
78. Municipio de Acapulco
79. Municipio de Naucalpan
80. Municipio de Pachuca de Soto
81. Museo Casa Estudio Diego Rivera y Frida Kahlo
82. Museo de Aguascalientes
83. Museo de Arte Alvar y Carmen T. de Carrillo Gil
84. Museo de Arte de Florida, EUA
85. Museo de Arte de los Ángeles, EUA
86. Museo de Arte de Philadelphia, EUA
87. Museo de Arte de Phoenix, EUA
88. Museo de Arte de San Antonio, EUA
89. Museo de Arte Moderno
90. Museo de Arte Moderno de Nueva York, EUA
91. Museo de Arte Moderno de San Francisco, EUA
92. Museo de las Artes de la Universidad de Guadalajara
93. Museo del Bicentenario, Buenos Aires
94. Museo del Palacio de Bellas Artes
95. Museo Dolores Olmedo
96. Museo Frida Kahlo
97. Museo José María Velasco
98. Museo Mural "Diego Rivera"
99. Museo Nacional de Arte
100. Museo Nacional de Historia
101. Museo Nacional de la Estampa
102. Palacio de Gobierno de Jalisco
103. Patronato del Museo Nacional de Arte, A. C.
104. Patronato Universitario UNAM
105. Polyforum Cultural Siqueiros
106. Sala de Arte Público Siqueiros
107. Salón de Plástica Mexicana I y II
108. Secretaria de Comunicaciones y Transporte
109. Secretaria de Cultura
110. Secretaría de Educación Pública
111. Secretaria de Salud
112. Sindicato Mexicano de Electricistas
113. Teatro Jorge Negrete
114. Universidad Autónoma de Chihuahua
115. Universidad de Texas, EUA
116. Universidad Jesuita de Guadalajara
117. Universidad Nacional Autónoma de México

La información de los actores y el tipo de relación entre cada uno de ellos sirvió de base para la elaboración de la matriz correspondiente, con el fin de ingresar los datos al software. Con el análisis de la red de actores-propietarios de los monumentos artísticos en 2016 (Anexo 18), se identificó que existen siete subgrupos interrelacionados al interior de la red, los cuales se diferencian por los colores: verde, naranja, azul, amarillo, magenta, azul cielo y rojo. La densidad de la red es de 28.0%, lo que significa que es una red dispersa, esto sucede porque entre más actores y más relaciones la estructura de la red es menos saturada. Ahora bien, al calcular el grado nodal se identificó que dos actores concentran el mayor número de vínculos: el CENCROPAM (nodo 10) con un grado nodal de 53 y la DACPAI (nodo 34) con un grado nodal de 47; sin embargo, ¿éstas dos áreas son las encargadas de otorgar los recursos económicos para la preservación de los monumentos artísticos? Para responder la pregunta se calculó el grado nodal de los actores gubernamentales —federal, estatal y municipal—; no gubernamentales —propietarios privados y asociaciones civiles—, y universidades. La información se muestra en el cuadro siguiente:

GRADO NODAL DE LOS ACTORES-PROPIETARIOS DE LOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016	
Tipo de propiedad	Grado nodal
Gubernamental	
Federal	27
Estatal	16
Municipal	5
Subtotal:	48
No gubernamental	
Privados	42
Asociaciones civiles	8
Subtotal:	50
Universidades	5
Extranjeros	14
Total:	117
FUENTE:	Elaboración propia.

Con el grado nodal por cada uno de los nodos, se calculó el porcentaje de actores gubernamentales y no gubernamentales con monumentos artísticos en 2016. La información se graficó de la siguiente manera:



FUENTE: elaboración propia

Con este análisis se identificó que ni el CENCROPAM ni la DACPAI —actores gubernamentales— son los actores principales en el otorgamiento de recursos económicos para la preservación del patrimonio artístico. De hecho, el INBA, como actor central, —conforme lo señala el gobierno mexicano—, sólo es responsable —desde el punto de vista económico— del 23.0% de los bienes muebles e inmuebles con declaratoria de patrimonio artístico. Asimismo, el gobierno estatal es responsable del 14.0% de los bienes y el gobierno municipal del 4.0% de la preservación de los bienes. Lo anterior significa que los actores gubernamentales —federal, estatal y municipal— en su conjunto, son responsables del 41.0% de los bienes muebles e inmuebles con declaratoria de monumento artístico.

Por otro lado, los actores no gubernamentales representan el 59.0% de participación en la política pública de preservación del patrimonio artístico, de los cuales los actores privados con 36.0% son los más importantes para alcanzar, desde el punto de vista económico-presupuestal, la preservación de los bienes muebles e inmuebles con declaratoria de monumento artístico. Un segundo actor muy importante son los extranjeros con el 12.0% de representación en la política pública, principalmente por resguardar en museos y colecciones privadas, en Estados Unidos de América (EUA), muchos de los bienes que no se encuentran en territorio nacional. Finalmente, existen otros dos actores que también contribuyen con sus recursos para la preservación del patrimonio artístico en México, ellos son las asociaciones civiles con 7.0% y las universidades con 4.0 por ciento.

Al aplicar la extracción de redes, se obtienen dos subredes más, la primera es la que se compone por los actores propietarios de bienes muebles artísticos (Anexo 19) y la segunda es la que se integra por los actores propietarios de bienes inmuebles artísticos (Anexo 21). La primera subred es dispersa (densidad de 19.0%) y muestra nueve nodos importantes, que en este caso, son los pintores que cuentan con declaratoria de monumento artístico. No obstante, estos artistas no poseen bajo su resguardo sus propias pinturas y murales; por lo tanto, se extrajeron los datos de los actores más influyentes en la toma de decisiones en materia de preservación de los bienes muebles declarados monumentos artísticos. Con este análisis, se identificaron cinco actores gubernamentales con alto grado nodal: Museo Nacional de Arte (8); Museo de Arte Moderno (7); Salón de Plástica Mexicana I y II (4); Museo del Palacio de Bellas Artes (3), y Museo de Arte Alvar y Carmen T. de Carrillo Gil (3). Asimismo, se identificó que existen algunas asociaciones civiles que coadyuvan, a los museos y dueños

particulares que así lo solicitan, a la preservación del patrimonio artístico: Patronato del Museo Nacional de Arte, A. C.; Asociación Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes (AAMNBA); Consejo Nacional Adopte Una Obra De Arte, A.C.; Asociación de Amigos del Museo de Arte Moderno; Patronato Universitario UNAM, y Amigos del Proyecto Siqueiros.

Adicional al grupo de actores gubernamentales, existe otro grupo de actores no gubernamentales que también poseen un alto grado nodal en la subred: Colección Blaisten (6 grados); Colección FEMSA (6 grados); Colección Carlos Slim (4 grados); Colección Familia Jiménez Palomar (3 grados); y Colección Jacques y Natasha Gelman (3 grados).

Con el análisis de la red del grado nodal de los actores propietarios de bienes muebles declarados monumentos artísticos en 2016, se identificó un indicador de que existe un grupo de familias mexicanas —grupos empresariales— con gran poder adquisitivo que concentran un gran número de obras muebles y murales bajo su resguardo, y que por ende, son responsables de su protección, conservación y restauración para lograr la preservación de los monumentos artísticos, desde el punto de vista económico y presupuestal (Anexo 20). Por ejemplo, la Colección Blaisten y la Colección FEMSA resguardan bienes muebles de seis de los nueve grandes artistas con declaratoria de monumento artístico y Carlos Slim, posee pinturas y murales de cuatro de nueve pintores.

Finalmente, con la extracción de los datos de los propietarios de los bienes inmuebles de la red de actores original se obtuvo la red del grado nodal de los actores propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos artísticos (Anexo 21), se identificó que, efectivamente, en el caso de los bienes inmuebles, la declaratoria no funciona de la misma forma que los

bienes muebles —declarar toda la obra de un artista—, en este caso, la declaratoria es por inmueble artístico y no por todo el conjunto de obras que haya realizado un arquitecto —quien puede ser nacional o extranjero— a diferencia de los bienes muebles —quien debe ser mexicano y haber fallecido— al momento de la emisión de la declaratoria. Ahora bien, con el análisis de los datos se identificó que existen tres actores que destacan por su alto grado nodal: el INBA (5-nodo rosa); la SEP (4-nodo azul); el Museo Nacional de Arte (3-nodo rojo); el Gobierno de la Ciudad de México (3-nodo rojo), y el Gobierno del Estado de Nuevo León (3 nodo-rojo), ya que son los actores que más conectan con otros nodos al interior de la subred.

Asimismo, con el análisis de los datos se identificó que en 2016, de los 51 bienes inmuebles declarados monumentos artísticos, veinticinco inmuebles son de propiedad gubernamental —federal, estatal o municipal— y veinticinco inmuebles son de propiedad privada, y uno de ellos fue derrumbado por sus propietarios. Los once estados en los que se encuentran los 50 bienes inmuebles artísticos son: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz.

Ahora bien, un caso especial que se observa en la subred de los actores propietarios de bienes inmuebles lo constituye el Comité Ciudadano de la Colonia Roma —nodo verde— con un grado nodal de 15. Este actor es muy importante para identificar la forma en que la sociedad civil organizada ha incidido en la preservación del patrimonio artístico. Por ejemplo, de los 25 bienes inmuebles —propiedad privada—, con declaratoria de monumento artístico, el 60.0% de ellos se encuentra en la Colonia Roma. En este sentido, el Comité es un actor central de la red de actores propietarios de bienes inmuebles al participar, activamente, en la

toma de decisiones del uso y destino de los monumentos artísticos de ese territorio. El Comité Ciudadano de la Colonia Roma coadyuva con los dueños de los inmuebles que se encuentran en la demarcación para conservar, en la medida de lo posible, las características estético-relevantes que dieron a un inmueble, la identificación de monumento artístico.

Con estos datos, la política pública de preservación del patrimonio artístico es un buen ejemplo para esquematizar una nueva forma de gobernar. Los resultados sugieren la existencia de procesos de gobierno bidireccional, en donde el gobierno funge como un actor más—no único ni predominante— en el ejercicio gubernamental. En efecto la gobernanza por redes para la cultura se caracteriza por una nueva manera de gobernar más cooperativa entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

En esta política pública se puede observar que la forma de acción pública tradicional ha sido modificada por las nuevas reglas del juego en donde la sociedad civil organizada reclama un lugar activo en la toma de decisiones para prolongar la existencia de los bienes muebles e inmuebles artísticos conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quienes los admiran, formando varias redes de política pública. En el apartado siguiente, se muestran los principales resultados de la investigación y la forma en que se puede aprovechar la gobernanza para fomentar la preservación del patrimonio artístico en México.

Capítulo 4

Principales resultados para fomentar la gobernanza por redes

Dese el ámbito de la cultura y la preservación del patrimonio, el concepto de gobernanza ha sido desarrollado por la UNESCO, quien señala que la *gobernanza cultural* —en la investigación se prefiere el concepto de *gobernanza para la cultura*— comprende “por un lado los marcos normativos y las políticas públicas y, por otro lado, las capacidades institucionales y las infraestructuras culturales. Estos cuatro aspectos se reconocen como indispensables a la hora de crear entornos favorables que permitan que la cultura contribuya plenamente al desarrollo humano” (UNESCO, 2014, p. 64).⁴⁰

Los cuatro apartados de este capítulo son una propuesta para modificar las reglas del juego que establece el gobierno para interactuar con la sociedad civil y fomentar la participación en el fomento de la cultura y la preservación del patrimonio artístico. Asimismo, la utilidad del enfoque de redes para la investigación permitió un análisis y explicación de lo que sucede en el interior de la política pública —*revelar la caja negra*— y comprender cómo es que los actores influyen en los resultados obtenidos bajo un entorno social tan cambiante y complejo. En efecto, la postura tradicional de análisis de política públicas se ha modificado por tres

⁴⁰ Para evaluar el nivel de gobernanza en la cultura, la UNESCO (2013) diseñó cuatro indicadores centrales: marco normativo en cultura; marco político e institucional en cultura; repartición de las infraestructuras culturales, y participación de la sociedad civil en la gobernanza cultural —gobernanza por redes para la cultura—, los cuales se miden mediante: índice de desarrollo del marco normativo para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural; índice de desarrollo del marco político e institucional para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural; repartición de las infraestructuras culturales seleccionadas respecto a la repartición de la población nacional en el seno de las unidades político-administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal, e índice de promoción de la participación de los representantes de los profesionales de la cultura y de las minorías en los procesos de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen.

elementos principales: complejidad y extensión de la agenda pública —la política pública de preservación del patrimonio artístico debe competir con otras políticas por recursos—; la participación e influencia de los intereses privados en la definición e implementación de la política, y los cambios en el *tamaño* del gobierno federal, desde el punto de vista de participación en la política.

Ante este contexto, la capacidad analítica del enfoque de redes es que permite acercarse a una explicación más detallada sobre los cambios, modificaciones y adaptaciones de las instituciones conforme al nuevo panorama. En este sentido, el empleo del enfoque de redes de política pública —como herramienta analítica y metodológica— fue útil para identificar nuevos esquemas de gobernanza que permite entender las relaciones de intercambio institucionalizadas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan para prolongar la existencia de los bienes muebles e inmuebles artísticos conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quienes los admiran.

Desde esta perspectiva, el enfoque —como instrumento— permitió explicar las relaciones estructurales, las interdependencias y la dinámica de las políticas y de los procesos de emisión de declaratorias, asesorías para la conservación y restauración, y presupuesto para la preservación del patrimonio artístico. Esta herramienta fue adecuada para analizar a los actores involucrados, el tipo de relación que sostienen dentro de la red y los recursos que intercambian para incidir en la política pública. La metodología fue la más oportuna porque al emplear datos relacionales se identificó el comportamiento de los actores involucrados; mostró la forma de interdependencia de los actores; esclareció los vínculos y las relaciones entre los actores como canales de distribución de recursos; observó el medio estructural de la red

—espacio que proporciona límites y oportunidades para la acción individual—; señaló la estructura resultante, definida en términos de pautas relacionales relativamente estables, los subgrupos que se forman al interior de la red y la forma en que los actores estructuran acciones de conflicto o colaboración.

Ahora bien, es importante recordar que el problema central que dio origen a la política pública de preservación del patrimonio artístico es que los bienes muebles e inmuebles con valor artístico son susceptibles al deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación. Estos elementos se pueden dividir en dos grandes grupos: factores endógenos —inherentes a los bienes muebles e inmuebles artísticos— y exógenos —provocados por el ser humano—. Entre los factores endógenos que deterioran el patrimonio artístico se encuentran: la invasión de plagas, microorganismos e insectos que afectan los materiales orgánicos de los bienes muebles; el tamaño, forma, ubicación y tipo de construcción de los inmuebles; los cambios térmicos y climáticos, presión erosiva del viento, características de la tierra y condiciones del subsuelo dónde fueron construidos los bienes inmuebles, y los riesgos naturales como sismos, inundaciones o incendios. Mientras que en los factores exógenos se encuentran: el crimen organizado y la corrupción; la debilidad del marco jurídico para evitar la destrucción y el robo de los bienes; la falta de escuelas, planes y programa profesionales dedicadas a la preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos; la inserción de nuevos materiales de construcción en los bienes inmuebles artísticos con mano de obra no calificada, y el crecimiento urbano no planeado.

Con el propósito de abonar a disminuir esta situación —causas que originan el problema público—, este capítulo muestra los resultados más relevantes en los apartados siguientes:

Marco normativo para promover la preservación de los bienes artísticos; Marco político e institucional del patrimonio artístico; Infraestructura para el acceso al disfrute del patrimonio artístico, y Participación de la sociedad civil en la gobernanza por redes para la cultura. Los principales resultados para fomentar la gobernanza por redes para la cultura y el arte se muestran a continuación.

4.1. Marco normativo para promover la preservación de los bienes artísticos

El patrimonio artístico, como parte del patrimonio cultural, refuerza la herencia cultural de épocas y civilizaciones pasadas que se asentaron en territorio nacional, otorgando lazos de identidad a un pueblo en constante construcción, con un pasado común y un futuro compartido. El conjunto de bienes culturales y artísticos, es testigo de la historia de las comunidades que han precedido a las sociedades modernas. Por ello, los ciudadanos tienen el derecho a heredar los bienes culturales y artísticos para su disfrute; pero también, la obligación de conservarlos para las generaciones venideras.

En el ámbito internacional, la UNESCO se dedica a “*combatir la guerra en la mente de los hombres*”, mediante la protección jurídica internacional del patrimonio cultural. Desde el nacimiento de la Organización en 1945, México ha tenido un rol fundamental, ya que fue uno de los catorce países en formar la Primera Comisión Provisional y el séptimo país en firmar el Acta Constitutiva de la formación de la UNESCO.

Con la firma y ratificación de los convenios internacionales en materia de preservación del patrimonio cultural, México reconoce que el patrimonio se encuentra vulnerable a la destrucción —por causas naturales de deterioro y por la propia evolución de la vida social y económica del país— y, por lo tanto, es indispensable establecer un sistema eficaz de preservación colectiva del patrimonio cultural y artístico. Si bien, la Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural fue aceptada por México en 1984, la investigación reveló que no fue hasta 2009, que se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 30/04/2009), el derecho de todos los mexicanos al acceso de los bienes y servicios artísticos y culturales.

De acuerdo con el gobierno federal, la medida jurídica y normativa más importante para evitar el deterioro, la destrucción y el robo de los bienes muebles e inmuebles artísticos es la expedición de la “Declaratoria de Monumento Artístico”; sin embargo, ¿Qué tan eficiente es este instrumento?, ¿Es cierto que las declaratorias disminuyen o evitan los riesgos en la salvaguarda de los bienes artísticos? Con la investigación se identificó que, efectivamente, con las declaratorias, los bienes de propiedad gubernamental —federal, estatal y municipal— reciben atención por parte del estado para ser preservados. No obstante, en el caso de los bienes artísticos de propiedad privada, el estado no puede atentar contra la voluntad de los particulares, ya que tiene la obligación de respetar las decisiones que los dueños particulares o coleccionistas privados tomen sobre el uso y destino de sus bienes —muebles o inmuebles— artísticos. Por ello, el registro para su identificación es una cuestión de compromiso social.

Asimismo, se identificó que son pocos los incentivos para que los propietarios particulares conserven, en la medida de lo posible, las características estético-relevantes que le otorgaron la calidad de monumento artístico a un determinado bien. Al respecto, el marco normativo en la materia señala que los propietarios de los bienes inmuebles declarados monumentos, que los mantengan conservados y restaurados, podrán solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, con base en el dictamen técnico que expida en INBA. No obstante, eso es insuficiente, por ello, es indispensable crear mecanismos e incentivos tributarios y fiscales positivos que propicien que los propietarios particulares preserven los monumentos artísticos para el disfrute de todos los mexicanos. Hacer a los dueños conscientes de que sus bienes son parte del legado cultural de todos los mexicanos.

En este contexto, es urgente actualizar el marco jurídico y normativo en materia cultural. Con los recientes cambios para convertir al CONACULTA —1988— en la Secretaría de Cultura —2016—, más allá del cambio de nombre, la reciente promulgación de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales no es clara sobre los derechos y obligaciones de los actores involucrados en la materia. Asimismo, la Ley señala que la Secretaría de Cultura es la institución coordinadora de la política cultural del país; sin embargo, tampoco señala los términos de coordinación y colaboración con el INBA, al ser la institución encargada de operar la política pública de preservación del patrimonio artístico en México.

En efecto, la publicación de una Ley General de Cultura era inaplazable, ya que la Secretaría de Cultura llevaba casi dos años funcionando sin un marco jurídico y legal que regulará su actuación. Asimismo, la LFMZAAH que data del 6 de mayo de 1972 tampoco ha tenido reformas estructurales de fondo que se ajusten a la firma de los convenios internacionales ni

del contexto económico, político, social y cultural actual. Las últimas reformas fueron en los años 2012, 2014 y 2015. No obstante, esta Ley se encuentra desactualizada conforme a los preceptos que marca la nueva LGCyDC.

Lo mismo sucede con el Reglamento de la LFMZAAH, que originalmente fue publicado el 8 de diciembre de 1975 y carece de reformas de profundidad que ayuden a prolongar la existencia de los bienes muebles e inmuebles artísticos conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quienes los admiran. De hecho, las últimas modificaciones al Reglamento se contraponen con lo establecido en la propia ley. Por ejemplo, respecto protección legal de los bienes artísticos, el reglamento mandata que, las declaratorias —expedidas por el Presidente de la República— podrán impugnarse de conformidad con la legislación federal aplicable, toda vez que las declaratorias omitan las características, dimensiones y ubicación.

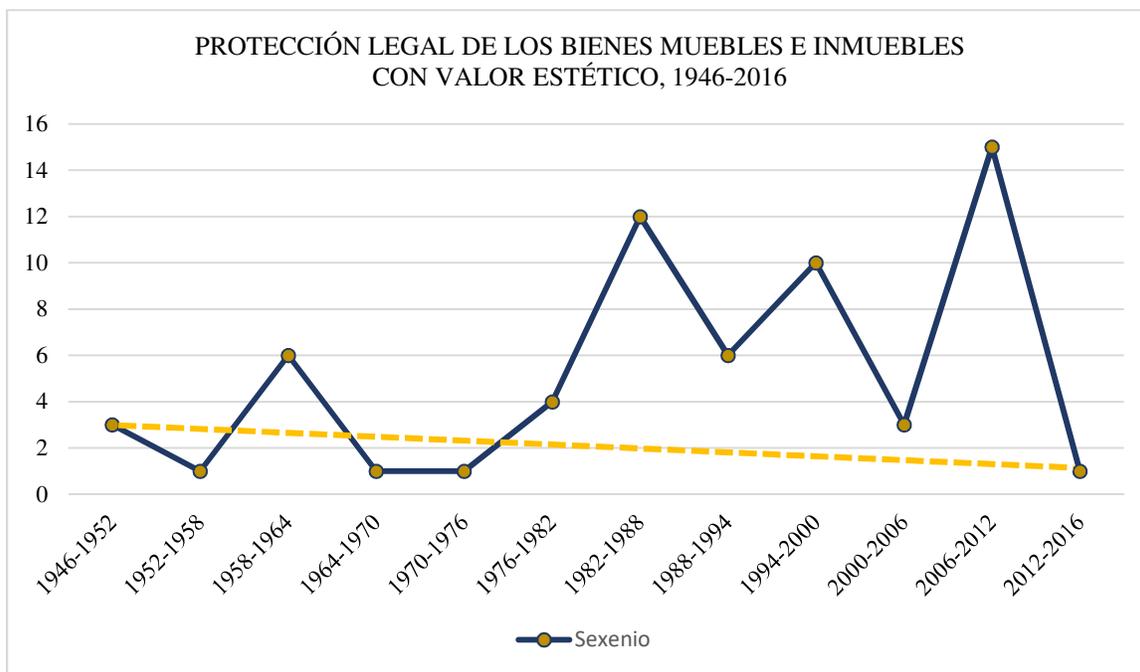
Sin embargo, con la información encontrada en la investigación se identificó que existe un largo proceso en el que intervienen diversos actores antes de enviar la propuesta a Presidencia o a la Secretaría de Cultura. Lo anterior, es un indicador de que la emisión de las declaratorias es más una cuestión política que administrativa. En el flujograma del proceso se muestran nueve subprocesos y cinco tomas de decisiones importantes para integrar el expediente que, posteriormente, será enviado al Secretario de Cultura o al Presidente de la República para su firma y publicación en el DOF.

Al respecto, los datos encontrados muestran que, para que un bien mueble e inmueble sea declarado monumento artístico, deben revestir valor estético relevante —representatividad,

inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales, técnicas utilizados y otras análogas y contexto urbano —, el cual es evaluado por el INBA y por la CNMZA. No obstante, la apreciación del arte es una cuestión muy subjetiva, ya que las expresiones artísticas están relacionadas con todas aquellas creaciones realizadas por el ser humano para expresar una visión sensible acerca del mundo —real o imaginario—. Desde este punto de vista, lo que para unas personas es arte, para otros no lo es. Por ello, existen bienes artísticos muebles e inmuebles que revisten una o más características relevantes al mismo tiempo.

La falta de acuerdos y voluntad política han limitado el alcance de la protección legal de los bienes para la preservación de los monumentos para el disfrute de generaciones actuales y futuras. La investigación identificó que, al 31 de diciembre de 2016, el INBA registró 86,434 —64,673 bienes muebles (74.8%) y 21,761 bienes inmuebles (24.2%)— con características estéticas relevantes, y que por lo tanto, son susceptibles de ser declarados monumentos artísticos, de los cuales sólo el 2.62% (2,218 bienes muebles y 51 inmuebles) cuentan con la protección legal adecuada. Lo anterior significa que el 97.4% (84,165) de los bienes artísticos no poseen la declaratoria correspondiente para valorar y preservar sus características estéticas para el disfrute de generaciones futuras.

Con el análisis de las redes variables en el tiempo de los actores involucrados en la protección de los monumentos artísticos para el periodo 1946-2017 se encontraron los datos siguientes:



Con el análisis de las variables de estudio se identificó que, efectivamente, la protección legal de los bienes muebles e inmuebles con valor estético-relevante muestra una tasa de decrecimiento anual del 8.7% (línea punteada color dorado). Cada año aumentan los bienes registrados por el INBA, pero no aumenta el número de bienes con declaratoria de monumento artístico. Si bien, el proceso de las declaratorias inicia a petición de los propietarios —gubernamentales y no gubernamentales—, es necesario crear mecanismos e incentivos fiscales atractivos para la ciudadanía con el fin de comenzar con los trámites. Asimismo, se identificó que no existen campañas permanentes que promuevan los beneficios de tener un bien mueble o inmueble declarado monumento artístico. En este sentido, el INBA, como institución responsable, deberá agilizar el procedimiento de Declaratoria de Monumento Artístico, no mediante una Comisión itinerante — CNMZA —, sino más bien con una Comisión permanente encargada de promover más declaratorias, donde se vincule con mayor fuerza a la Secretaría

de Cultura con el INBA (red intergubernamentales) y de estas instituciones con otros actores no gubernamentales (redes interorganizacionales).

Asimismo, con el análisis jurídico de los documentos normativos del INBA, como responsable de implementar la política pública de preservación del patrimonio artístico, se identificó que la ley que creó al instituto, con fecha del 31 de diciembre de 1946, establece que el INBA dependerá de la SEP y tendrá como finalidades: el cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura. No obstante, las actividades que conlleva la preservación no se adicionaron en la ley derivado de los cambios en los años subsecuentes. La última reforma —11 de diciembre de 1950— fue para adicionar patrimonio inmueble al instituto, como el Conservatorio Nacional o el Palacio de Bellas Artes, entre otros; sin tomar en cuenta las actividades fundamentales para prolongar la existencia de los bienes muebles e inmuebles artísticos conservando sus elementos originales y su capacidad para transmitir información a quienes los admiran.

Lo anterior, es un indicador de que, en materia de preservación del patrimonio artístico, el estado mexicano no ha modificado el marco jurídico y normativo con base en los convenios internacionales adquiridos por México ante organizaciones internacionales, como la UNESCO. Misma situación sucede con el Reglamento de la Ley de Creación del instituto que también carece de reformas estructurales. En efecto, a 69 años de la creación del INBA, los resultados muestran que la debilidad del marco jurídico y normativo afecta, directamente, el estado de preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos. En este sentido, se sugiere actualizar todas las leyes y normativas de la Secretaría de Cultura y el INBA, con el

propósito de cumplir con los compromisos ratificados en el ámbito internacional. Asimismo, es importante acelerar el proceso para incorporar las definiciones de investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos artísticos, tanto en las leyes, como en el MGO —última reforma en 2010— para disminuir los riesgos en la preservación del patrimonio.

4.2. Marco político e institucional del patrimonio artístico

El análisis de redes sociales es una herramienta metodológica útil para identificar: actores, recursos y relaciones involucrados en la preservación del patrimonio artístico. En materia del marco político e institucional, la investigación identificó que una vez que los bienes muebles e inmuebles con valor estético relevante son declarados monumentos artísticos, el INBA proporcionará asesorías profesionales en la conservación y restauración de los monumentos artísticos a todos aquellos propietarios —gubernamentales o no gubernamentales— que así lo soliciten ante las oficinas del instituto, con el fin de preservar, en la medida de lo posible las características estéticas que le dieron la categoría de monumento artístico.

Con el análisis de la red de actores de las asesorías profesionales en la conservación y restauración que otorgó el instituto en 2016, se identificó que el actor central es el INBA, ya que posee el mayor número de recursos: legales, administrativos y culturales. Sin embargo, al realizar el análisis de los datos por tipo de propiedad, se observó que los dueños particulares son los encargados directos de la conservación y restauración de sus bienes.

Si bien, la LFMZAAH establece que los propietarios deben solicitar las asesorías, esto no garantiza que cada uno de ellos realice por su cuenta las medidas de conservación y restauración que considere pertinentes. Además, dado que el INBA no cuenta con programas anuales para supervisar el estado de preservación de los bienes en manos de particulares, el poder real reside en cada uno de los propietarios —gubernamentales o no gubernamentales— de los bienes muebles o inmuebles con declaratoria de monumento artístico.

En efecto, con la investigación se encontró que el INBA es una institución muy centralizada, en términos geográficos, ya que en 2016, el instituto careció de delegaciones estatales y municipales para evitar la destrucción de los bienes artísticos. De hecho, el instituto lo reconoce en el PIMP 2014-2018, al señalar que “no tiene representaciones regionales para reaccionar a los eventuales procesos de amenaza y destrucción” de los bienes muebles e inmuebles artísticos (INBA, 2014, p. 14). Tal como lo señala la ley de creación, sus actividades sustantivas se enfocan más en el fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes —música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, bellas letras y arquitectura—, dejando la preservación del patrimonio artístico a cada uno de los propietarios: gubernamentales o no gubernamentales.

Es muy cierto que el patrimonio es vasto y rico; sin embargo, además de fortalecer, sistematizar y automatizar los registros del INBA, estos deben estar acompañados de un programa de visitas de inspección regulares mensuales, bimestrales, semestrales o anuales, para conocer el estado en el que se encuentran los bienes muebles o inmuebles artísticos, no importando si cuentan con declaratoria de monumento artístico o no. Lo anterior, derivado de los resultados encontrados respecto al porcentaje de actores involucrados en la política pública: 36.0%

particulares; 23.0% gobierno federal; 14.0% gobierno estatal; 12.0% extranjeros; 7.0% asociaciones; 4.0% gobierno municipal, y 4.0% universidades.

Efectivamente, los actores no gubernamentales representan el 59.0% de participación en la política pública de preservación del patrimonio artístico, de los cuales los propietarios privados son los principales actores para alcanzar, desde el punto de vista económico-presupuestal, la preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos, ya que a pesar de que el INBA les otorgue las asesorías pertinentes, en materia de conservación y restauración, los responsables de pagar los gastos utilizados en cada uno de los bienes, son los propietarios. De hecho, lo mismo sucede con los actores gubernamentales —estatales y municipales—, ya que cada uno de ellos es responsable de gestionar los gastos necesarios para conservar y restaurar los bienes que se encuentren bajo su resguardo. En este caso, el INBA figura más como una institución consultiva y no como actor central que evite la destrucción de los bienes muebles e inmuebles artísticos.

De esta forma, es necesario crear mecanismos e incentivos atractivos para fomentar el registro de bienes artísticos en manos de particulares: campañas en medios de comunicación, boletines informativos, páginas digitales, etc., con dos propósitos fundamentales; el primero, conocer el uso y destino de los bienes, y segundo, informar a los ciudadanos que sus bienes tienen categoría de bienes privados, y que por lo tanto, el estado no puede ni debe decomisarlos. Al contrario, la información deberá ir enfocada a invitar a los ciudadanos a registrar sus bienes, no sólo para tener una contabilidad del número de bienes muebles e inmuebles con características estético-relevantes que existen en el territorio nacional, sino también para conocer su estado de preservación.

En efecto, desde el punto de vista político se necesita voluntad por parte de la Cámara de Diputados —para aumentar el presupuesto del INBA—, pero también de los gobernantes de los tres ámbitos de gobierno, ya que como lo señala la UNESCO, el patrimonio cultural y artístico puede ser motor de desarrollo de las comunidades. Por ejemplo, el turismo en México aporta, aproximadamente, el 8.7% del Producto Interno Bruto (PIB) y, si además, se aprovechan los recursos culturales y artísticos que ofrece el país, se puede generar riqueza para todos los mexicanos.

Ahora bien, desde el punto de vista administrativo, es indispensable que el INBA cuente con más personal técnico y especializado de las áreas encargadas de la preservación del patrimonio artístico. No obstante, para ello, primero se necesita aumentar el número de escuelas, planes y programas profesionales dedicados a la preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos, ya que como se identificó en la investigación el instituto carece de escuelas de nivel medio superior y superior que se dediquen a formar técnicos y profesionistas en estas ramas del conocimiento.

Sin duda, es fundamental que el gobierno federal aumente la formación de investigadores, museógrafos, restauradores, personal especializado en los diversos servicios culturales, promotores y gestores, los cuales son muy importantes para, preservar en la medida de lo posible, los bienes muebles e inmuebles artísticos. Este grupo de profesionales serían muy útiles para ocupar espacios en la administración pública, ya que al tener el conocimiento adecuado, promoverán laboratorios especializados para la identificación de obra falsa o incluso laboratorios para evitar la invasión de plagas, microorganismos e insectos que afectan los materiales orgánicos de los bienes muebles.

Asimismo, en materia cultural, se identificó que el desafío central al que deben hacer frente los servidores públicos es entender esta nueva lógica de gobernanza, para que conecten de forma adecuada los problemas con las soluciones de política pública. En este sentido, los administradores públicos son elementos fundamentales para mejorar las capacidades del instituto, ya que los administradores públicos como profesionales, dueños de la técnica y del conocimiento, tienen a su alcance una variedad de medios y recursos que pueden utilizar en favor de la preservación del patrimonio artístico.

4.3. Infraestructura para el acceso al disfrute del patrimonio artístico

En cuestión de patrimonio artístico, los resultados de la investigación muestran que los bienes muebles con declaratoria de monumento artístico —de propiedad federal— se concentran en doce (66.7%) de los dieciocho museos que administra el INBA, de los cuales, once de ellos (91.6%) se encuentran, físicamente, en la Ciudad de México, y uno de ellos (8.4%) en la Ciudad de Cuernavaca. Lo anterior, limita, por cuestión de distancia, a muchos mexicanos que viven en el interior de la República del acceso y disfrute del patrimonio artístico. Sin embargo, en la era digital actual, muchos de estos museos están apostando por compartir sus colecciones mediante páginas de internet institucionales, lo cual los hace más accesibles a un grupo mayor de ciudadanos. Por ello, se debe fomentar la creación de repositorios digitales, bases de datos en línea y en la digitalización de colecciones.

Ahora bien, en el caso de los bienes muebles con declaratoria de monumento artístico —de propiedad privada—, la investigación identificó que tres particulares concentran el mayor

número de obras: Colección Blaisten; Colección FEMSA, y Colección Carlos Slim. Al respecto, en 2002, el coleccionista Andrés Blaisten, formó el Museo Virtual “Museo Blaisten” (www.museoblaisten.com), con el propósito de difundir el arte mexicano para el disfrute de los mexicanos y del mundo entero. En el caso de Colección FEMSA también cuenta con un portal digital (www.coleccionfemsa.com), donde se exhiben las obras de arte contemporáneo para el acceso del público en general. Por su parte, Carlos Slim, fundó en 1994 el Museo Soumaya, con el fin de formar una institución cultural sin fines de lucro, con la vocación de coleccionar, investigar, conservar, difundir y exponer el patrimonio artístico de México para el acceso y disfrute de todos los mexicanos.

Es importante mencionar que existen otros coleccionistas privados, que más allá de crear museos físicos o virtuales, ponen a la venta del mejor postor el patrimonio artístico. Con la investigación se identificó que pinturas de Diego Rivera se cotizan en el portal de “Mercado Libre” hasta en 3.5 millones de pesos. Otras obras del mismo pintor se encuentran en el portal de “Artprice”, donde se subastan dibujos, pinturas, grabados e incluso fotografías —los precios no están disponibles para el público general—, para los miembros registrados de la página electrónica. Un ejemplo más del precio que puede alcanzar este tipo de obras es el cuadro “Baile en Tehuantepec” del mismo muralista mexicano, que se subastó en 15.7 millones de dólares en EUA. Lo mismo sucede con las pinturas de los otros ocho artistas que cuentan con declaratoria de monumento artístico.

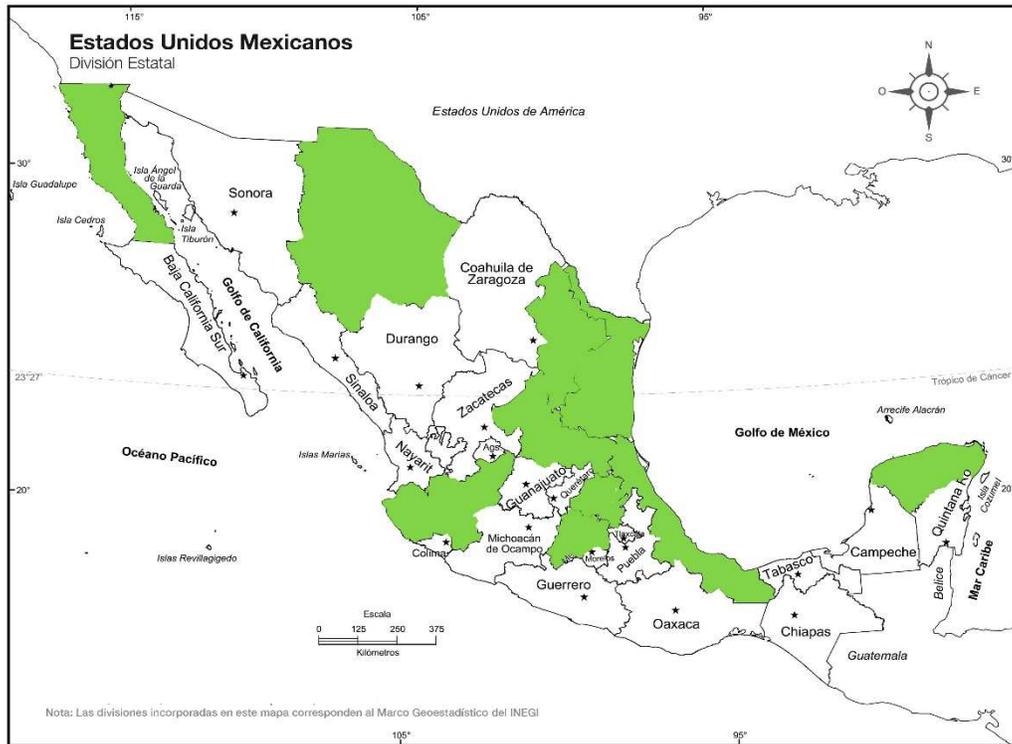
Desde esta perspectiva, es importante crear los mecanismos adecuados para formalizar las políticas de adquisición de obra artística mueble y fomentar una colaboración público-privada con los coleccionistas privados para el registro de las obras declaradas. Si bien, es cierto,

que el gobierno no puede intervenir en las actividades privadas, si es necesario, que al menos elabore el registro de las obras para conocer el uso y destino de cada una de ellas, ya que como lo señalan cada una de las declaratorias: todas las obras declaradas monumentos artísticos no pueden salir de territorio nacional.

De hecho, en la LFMZAAH señala que toda persona que saque del territorio nacional o transfiera la propiedad de los bienes culturales, se le impondrá prisión de tres a doce años y una multa de dos mil a cuatro mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México. No obstante, con los datos encontrados en la investigación, se identificó que esta sentencia no se ha cumplido del todo, ya que los actores extranjeros representan el 12.0% de la red de actores involucrados en la política pública de preservación del patrimonio artístico en 2016.

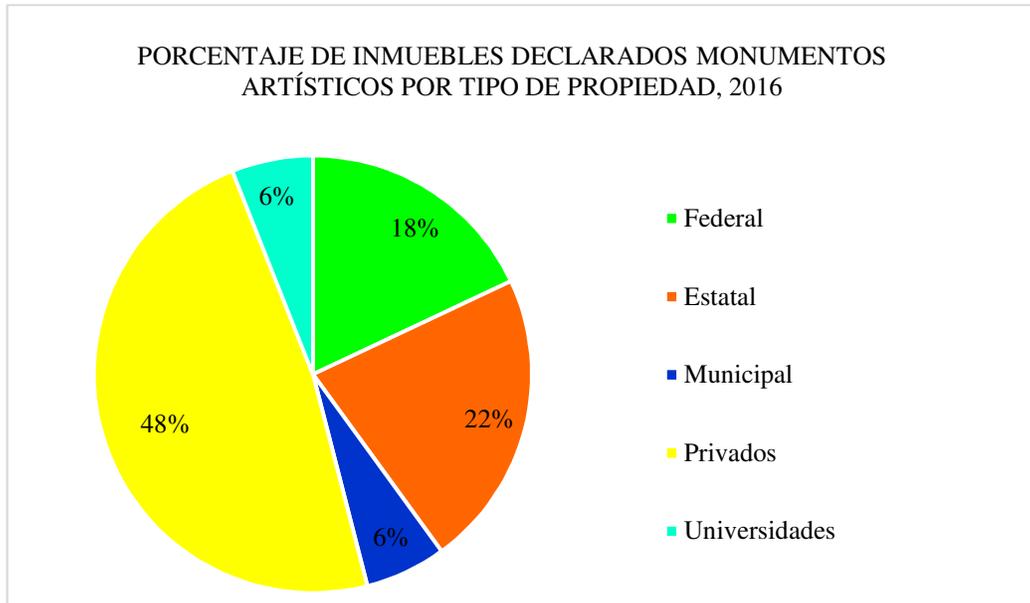
Ahora bien, en el caso de los bienes inmuebles declarados monumentos artísticos, la investigación encontró que los 50 bienes se encuentran, físicamente, en once estados: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz, lo que representa que los monumentos artísticos ocupan el 34.4% del territorio nacional. Asimismo, se observó que la Ciudad de México concentra el mayor número de bienes inmuebles, 36 monumentos (72.0%), Jalisco y Nuevo León, tres monumentos cada uno (12.0%) y las demás entidades sólo poseen un monumento artístico (16.0%) declarado. La información se ilustra en el mapa siguiente:

ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA QUE CUENTAN CON BIENES INMUEBLES
DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016



FUENTE: elaboración propia.

Con la información obtenida en la investigación, se identificó que el 65.6% del territorio nacional —21 entidades federativas— no cuenta con ningún monumento artístico en su territorio. Por tipo de propiedad —gubernamental o no gubernamental— se encontraron los datos siguientes:



FUENTE: elaboración propia.

En 2016, de los 50 bienes inmuebles con declaratoria de monumento artístico, el 48.0% pertenecen a dueños privados; el 22.0% son de propiedad estatal; el 18.0% de propiedad federal; el 6.0% de propiedad municipal, y el 6.0% son propiedad de universidades. Asimismo, la investigación encontró que un bien inmueble con declaratoria: “Súper Servicio Lomas” fue derrumbado. El inmueble fue declarado monumento artístico por el Secretario de Educación Pública, mediante el Acuerdo Núm. 585, con fecha del DOF 05/04/2011; pero años después fue demolido por sus dueños, a pesar de contar con la declaratoria de monumento artístico nacional.

Con el análisis de la información, se observó que los dueños del inmueble se ampararon y ganaron el juicio, con lo cual la declaratoria dejó de tener vigor y lo demolieron. En este caso, el INBA no puede hacer nada contra la decisión de los propietarios y, en efecto, al ser de

propiedad privada, este o cualquier otro dueño puede realizar con el inmueble lo que considere más conveniente para sus fines. En este sentido, se podría valorar que tan efectivo sería adicionar multas económicas y consecuencias legales en cada una de las declaratorias a los propietarios que decidan derrumbar los bienes inmuebles declarados monumentos artísticos.

En este sentido, la ampliación de la infraestructura cultural conlleva una dualidad muy importante para los mexicanos: el derecho de preservar el patrimonio cultural y la obligación de disfrutar de los bienes y servicios que presta el estado en la materia. De esta forma, todos los mexicanos tienen el compromiso de cuidarlos para el conocimiento y aprecio de las generaciones futuras, ya que el patrimonio cultural —mueble, inmueble e intangible— otorga identidad a los mexicanos, pero sobre todo, provee un conjunto de valores nacionales que permiten recordar el largo proceso económico, político y social por el que atravesó el país desde la conquista hasta el México actual. Por ello, es que los bienes culturales son testigos de la historia de una nación y, al mismo tiempo, ayudan a los habitantes de un determinado territorio a comprender el nacimiento de su cultura, de su lengua, de sus costumbres y de su forma de ver e interpretar el mundo.

Desde esta perspectiva, el conjunto de bienes culturales se consolida como el *vínculo* más vivo que tienen los hombres con su pasado y, al mismo tiempo, también representan el producto de grandes desarrollos científicos y tecnológicos, que son clave fundamental para comprender mejor los orígenes de una civilización. Por ello, el patrimonio cultural de los mexicanos constituye todo el riquísimo acervo heredado como producto del devenir histórico de los pueblos que, en distintas épocas y de manera sucesiva, se han asentado y desarrollado en el territorio nacional (INAH, 2015).

4.4. Participación de la sociedad civil en la gobernanza por redes para la cultura

Los resultados más relevantes sugieren que el gobierno es insuficiente para operar las políticas públicas por sí solo; por ello, es necesario institucionalizar relaciones en redes con otros actores. En este sentido, la gobernanza por redes para la cultura se caracteriza por dos elementos fundamentales: voluntad política —políticos y autoridades gubernamentales que otorguen prioridad al sector cultura— y participación ciudadana —sociedad civil organizada que contribuya al fomento y la preservación de la cultura y las artes.

En la actualidad, la tarea de gobernar se comparte cada vez más con diversos actores: gobiernos de los tres ámbitos gubernamentales; órganos autónomos; empresas privadas; proveedores de servicios; organizaciones no gubernamentales; grupos de presión; universidades, académicos, etc. En este contexto, la gobernanza por redes hace referencia a una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones y los actores participan y cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas.

En los últimos años, los discursos políticos de los gobiernos democráticos han incorporado el concepto de participación ciudadana en casi todos los ámbitos; desde la formas de participación vecinal en una comunidad, hasta *institucionalizar* la participación de los ciudadanos en las políticas públicas. En este sentido, la gobernanza por redes para la cultura propone que la participación ciudadana sea un instrumento o mecanismo que permita la mejora administrativa del INBA, como ejecutor, y de la Secretaría de Cultura, como responsable del sector cultura.

Con los datos encontrados en la investigación, se identificó que es fundamental fomentar una participación creciente de la sociedad en el proceso de la política pública de preservación del patrimonio artístico. En este sentido, es necesario que el gobierno federal cree espacios públicos, donde los ciudadanos puedan debatir, decidir y vigilar las decisiones gubernamentales. Lo anterior conlleva una dualidad muy importante: derechos y obligaciones. El derecho de los ciudadanos de involucrarse en los asuntos de interés colectivo —como es la preservación del patrimonio artístico—; pero también la obligación de fomentar su propia virtud y cultura cívica.

En efecto, con la información obtenida se observó que no existe relación entre los propietarios particulares, con excepción de los vecinos que integran el Comité Ciudadano de la Colonia Roma, para compartir información de utilidad para evitar el deterioro de los bienes muebles e inmuebles artísticos. En este sentido, la gobernanza por redes para la cultura, busca motivar el cambio de rol de la sociedad civil, para que los ciudadanos opinen, deliberen e implementen mejoras que permitan prolongar, en la medida de lo posible, las características estético-relevantes de los bienes artísticos. En un sistema democrático, los responsables de fomentar este tipo de espacios son las instituciones.

Hace algunas décadas, la sociedad y los grupos organizados eran vistos como elementos pasivos en las políticas públicas, hoy en día, el gobierno reconoce que existen ciudadanos más participativos. Por ello, es fundamental incluir a la sociedad civil en los procesos de política pública. En este sentido, la acción pública es importante porque “destaca cómo la sociedad civil contemporánea se integra por diversos centros de acción organizada, que contribuyen de manera diversa y plural a identificar los comportamientos públicos desde la esfera del

poder”; así, la acción pública “se alimenta de lo individual, lo asociado, lo comunitario y lo organizado en tipos de instituciones que tienen perfil propio, identidad valorativa, capacidades acreditadas e intencionalidad, para que a través de las relaciones volitivas, intervengan en la atención directa de los problemas comunes” (Uvalle, 2011, p. 6).

En conclusión, el uso del enfoque de redes de política pública ayuda a comprender al gobierno en acción a partir del análisis de los actores gubernamentales y no gubernamentales, sus relaciones y los recursos que intercambian para alcanzar los objetivos de la política pública. Asimismo, el análisis de esta política supone un buen ejemplo para observar que el gobierno es insuficiente para operar las políticas públicas por sí solo. El gobierno es un agente clave para la resolución de los problemas de la sociedad, pero no el único, por ello, se hace presente la aparición de múltiples actores, con el fin de ocupar espacios en los que el estado no puede cumplir de manera satisfactoria la provisión de bienes y servicios de calidad.

Conclusiones

El patrimonio artístico, como parte del patrimonio cultural, refuerza la herencia cultural de épocas y civilizaciones pasadas que se asentaron en territorio nacional, otorgando lazos de identidad a un pueblo en constante construcción, con un pasado común y un futuro compartido. El conjunto de bienes culturales y artísticos de los mexicanos, es testigo de la historia de las comunidades que han precedido a las sociedades modernas. Por ello, todos los habitantes tienen el derecho a heredar los bienes culturales y artísticos para su disfrute; pero también, la obligación de conservarlos para las generaciones venideras.

En México, el patrimonio artístico se conforma por el conjunto de bienes muebles —pinturas y murales— e inmuebles —edificios arquitectónicos— elaborados por artistas y arquitectos representativos en el campo del arte y la cultura del siglo XX y con valor estético relevante —representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales, técnicas utilizadas y otras análogas, y significado en el contexto urbano—, los cuales han sido declarados, expresamente, como monumentos artísticos por el presidente de la República —o el Secretario de Cultura, a partir de 2017—, mediante una “Declaratoria de Monumento Artístico” que debe ser publicada en el DOF para su efecto y validez.

La preservación de estos bienes es fundamental para la fortalecer la identidad de los mexicanos, ya que son un legado no renovable para los ciudadanos, al ser únicos —no existe otro igual en el mundo—, irremplazables —su destrucción es irreparable— y auténticos —deben ser conservados tal como fueron creados, sin restauraciones artificiales o indiscriminadas— para que sean disfrutados por todos, nacionales y extranjeros.

Ahora bien, todos los seres humanos estamos incrustados en relaciones que comienzan desde la familia y se extienden a todos los ámbitos de la vida social, formando redes familiares, escolares, laborales, políticas, etc., las cuales se van modificando a lo largo del tiempo. En la actualidad, el análisis de los problemas gubernamentales desde disciplinas y enfoques de la administración pública clásica, la gestión pública y la nueva gestión pública han presentado algunas limitaciones debido a la creciente complejidad de los asuntos públicos.

Bajo este contexto de complejidad, el cambio de época ha obligado a los gobiernos a modificar y flexibilizar su actuación; permitiendo así, la incorporación de nuevos actores —gubernamentales y no gubernamentales— al proceso de las políticas públicas, con el fin de que coadyuven con eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de los objetivos que se plantea el gobierno en la resolución de los problemas públicos. En este contexto, se cumplió el objetivo de la investigación de analizar la forma en que los nuevos actores transforman de arriba a abajo los procesos de: entrada a la agenda, definición del problema público, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, al incorporar estructuras de relaciones articuladas —formales e informales— de tipo red, mediante la modelación de las relaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales en redes de política pública, para identificar la forma en que estas interacciones influyen en los resultados de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016.

Asimismo, la pregunta general que sirvió de guía para la investigación fue: ¿Pregunta de investigación:

¿En qué medida los actores, sus relaciones y los recursos involucrados en los procesos de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016, obstaculizan o

facilitan el cumplimiento de los objetivos de la política pública bajo un modelo de gobernanza por redes para la cultura? Para responder esta interrogante, la investigación utilizó el marco teórico-conceptual de la gobernanza por redes para la cultura, analizó la importancia del arte y la cultura en el siglo XX y la relevancia de la preservación del patrimonio artístico en México; modeló las principales redes de los actores involucrados en la política pública, en 2016, y detalló los principales resultados para fomentar la gobernanza por redes para la cultura y el arte. Al respecto, se propuso fomentar cuatro pilares muy importantes para evitar el deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio artístico de México: marco normativo para promover la preservación de los bienes artísticos; marco político e institucional del patrimonio artístico; infraestructura para el acceso al disfrute del patrimonio artístico, y participación de la sociedad civil en la gobernanza por redes para la cultura. Las conclusiones más relevantes, desde el ámbito del gobierno y los asuntos públicos son las siguientes:

- El gobierno es un actor más, no el único ni el más predominante, en el ejercicio gubernamental. En el caso de la política pública para la preservación del patrimonio artístico, se identificó que el gobierno mexicano es insuficiente para operar por sí mismo la política pública, por lo cual no se garantiza la disminución del deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación de los bienes artísticos.
- La vida social se genera principalmente y de manera más importante por las relaciones y los patrones formados por estas relaciones. Por ello, la clave para conjeturar un modelo de red social es identificar a los actores —nodos— involucrados y establecer el tipo de lazos —relaciones o conexiones— que existen entre las entidades sociales

en cuestión, mediante la elaboración de representaciones visuales —grafos o gráficas—; las cuales, ayudan al investigador a visualizar y comprender las propiedades de la red que de otra forma serían difíciles de observar.

- Esta política pública es un buen ejemplo para caracterizar la forma en la que las dinámicas intergubernamentales entre la federación, estados y municipios se han modificado para dar entrada a un grupo de actores no gubernamentales, los cuales, forman arreglos institucionales formales e informales de tipo red con el actor gobierno.
- La postura tradicional de análisis de política pública se ha modificado por tres elementos principales: complejidad y extensión de la agenda pública —la política pública de preservación del patrimonio artístico debe competir con otras políticas por recursos públicos y privados—; la participación e influencia de los intereses privados en la definición e implementación de la política, y los cambios en el tamaño del gobierno federal, desde el punto de vista de participación en la política.
- El enfoque de redes de política pública es un modelo analítico, una herramienta didáctica y heurística que sirve para explicar las propiedades y las relaciones existentes en los procesos complejos de política pública. Como enfoque permitió obtener una fotografía de la situación actual de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016. En este sentido, es un enfoque útil que revela, en cierta medida, lo que sucede al interior de la caja negra de las políticas públicas, con el fin de encontrar mejoras en la toma de decisiones.
- El análisis de redes sociales es una perspectiva analítica que conjunta la teoría y la metodología para aproximarse a la comprensión y análisis de la realidad social, que en las últimas dos décadas, ha alcanzado un alto nivel de desarrollo y formalización.

En este sentido, el análisis constituye un instrumento valioso para examinar las relaciones —formales e informales— institucionalizadas de intercambio entre el estado y la sociedad para comprender el porqué de los resultados de las políticas públicas. Es un enfoque actual e innovador, más no es la panacea para explicar todos los problemas de gobierno ni las fallas en las políticas públicas.

- La gobernanza por redes —como un tipo de acción pública—, es más amplio que el gobierno, ya que asume la existencia de un mayor número de actores —gubernamentales (de los tres ámbitos de gobierno) y no gubernamentales— involucrados en temas de políticas, los cuales interactúan al interior de la red y modifican, de manera positiva o negativa, las decisiones gubernamentales y los resultados de las políticas públicas.
- La distribución desigual de recursos y posiciones de los actores condiciona la cooperación, la colaboración, la competencia y el conflicto entre ellos al interior de la red. Lo anterior, provoca una naturaleza dinámica de las redes, ya que la estructura del sistema se modifica conforme a esas pautas cambiantes.

En materia de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016 los resultados más importantes son los siguientes:

- Las declaratorias de monumento artístico son el instrumento jurídico para la protección de los bienes artísticos. Los bienes de propiedad gubernamental —federal, estatal y municipal— reciben atención por parte del estado para ser preservados. No obstante, en el caso de los bienes artísticos de propiedad privada, el estado no puede atender contra la voluntad de los particulares, ya que tiene la obligación de respetar

las decisiones que los dueños tomen sobre el uso y destino de sus bienes. La protección es una cuestión de compromiso social por parte de los actores no gubernamentales.

- Los incentivos para que las propietarios particulares conserven, en la medida de lo posible, las características estético-relevantes que le otorgaron la calidad de monumento artístico a un determinado bien son insuficientes. Al respecto, se propone crear mecanismos e incentivos tributarios y fiscales positivos que propicien que los propietarios particulares preserven los monumentos artísticos para el disfrute de todos los mexicanos.
- El marco jurídico para la preservación del patrimonio artístico se encuentra desactualizado, por ello, reformar todas las normas que regulan la política, así como el análisis y renovación de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su reglamento; la Ley de Creación del INBA y su reglamento, y el Manual General de Organización y sus manuales internos para cumplir con los acuerdos internacionales firmados y ratificados por México ante la UNESCO para evitar el deterioro, la destrucción, el robo y la falsificación de los bienes artísticos.
- El proceso para emitir declaratorias es largo, burocrático y muy subjetivo, ya que un pequeño grupo de actores —élite política— son los que determinan qué bienes merecen ser declarados monumentos artísticos y qué bienes no, por lo que se sugiere agilizar el proceso mediante la creación de un consejo permanente —no consultivo— encargado de promover la protección jurídica de un mayor número de bienes. En este sentido, al 31 de diciembre de 2016, el INBA registró 86,434 —64,673 bienes mue-

bles (74.8%) y 21,761 bienes inmuebles (24.2%)— con características estéticas relevantes, y que por lo tanto, son susceptibles de ser declarados monumentos artísticos, de los cuales sólo el 2.62% (2,218 bienes muebles y 51 inmuebles) cuentan con la protección legal adecuada.

- El 97.4% (84,165) de los bienes artísticos no poseen la declaratoria correspondiente para valorar y preservar sus características estéticas para el disfrute de generaciones futuras. En efecto, con el análisis de las variables de estudio se identificó que, la protección legal de los bienes muebles e inmuebles con valor estético-relevante muestra una tasa de decrecimiento anual del 8.7%. Cada año aumentan los bienes registrados por el INBA, pero no aumenta el número de bienes con declaratoria de monumento artístico.
- En México, la institución responsable de operar la política cultural del país es la Secretaría de Cultura. No obstante, con el análisis de redes se identificó que el INBA es el actor central, y por ello, es necesario vincular con mayor fuerza a la Secretaría de Cultura con el INBA —red intergubernamentales— y de estas instituciones con otros actores —redes interorganizacionales— para la preservación del patrimonio artístico.
- En el contexto político e institucional del patrimonio artístico y con el análisis de la red de actores en el otorgamiento de las asesorías profesionales en la conservación y restauración en 2016, se identificó que el actor central es el INBA, ya que posee el mayor número de recursos: legales, administrativos y culturales. Sin embargo, al realizar el análisis de los datos por tipo de propiedad, se observó que los dueños particulares son los encargados directos de la conservación y restauración de sus bienes, lo que los convierte en actores con gran poder y recursos dentro de la red.

- El INBA no cuenta con delegaciones estatales ni regionales para vigilar la preservación del patrimonio; asimismo, carece de programas anuales para supervisar el estado de preservación de los bienes en manos de particulares, el poder real reside en cada uno de los propietarios —gubernamentales o no gubernamentales—de los bienes muebles o inmuebles con declaratoria de monumento artístico.
- El porcentaje de actores involucrados en la política pública son: 36.0% particulares; 23.0% gobierno federal; 14.0% gobierno estatal; 12.0% extranjeros; 7.0% asociaciones; 4.0% gobierno municipal, y 4.0% universidades. En efecto, los actores no gubernamentales representan el 59.0% de participación en la política pública de preservación del patrimonio artístico, de los cuales los propietarios privados son los principales actores para alcanzar, desde el punto de vista económico-presupuestal, la preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos, ya que a pesar de que el INBA les otorgue las asesorías pertinentes, en materia de conservación y restauración, los responsables de pagar los gastos utilizados en cada uno de los bienes, son los propietarios.
- Desde el punto de vista administrativo, es indispensable que el INBA cuente con más personal técnico y especializado de las áreas encargadas de la preservación del patrimonio artístico. No obstante, para ello, primero se necesita aumentar el número de escuelas, planes y programas profesionales dedicados a la preservación de los bienes muebles e inmuebles artísticos, ya que como se identificó en la investigación el instituto carece de escuelas de nivel medio superior y superior que se dediquen a formar técnicos y profesionistas en estas ramas del conocimiento.

- En cuestión de infraestructura para el acceso al disfrute del patrimonio artístico, con la investigación se identificó que los bienes muebles con declaratoria de monumento artístico —de propiedad federal— se concentran en doce (66.7%) de los dieciocho museos que administra el INBA, de los cuales, once de ellos (91.6%) se encuentran, físicamente, en la Ciudad de México, y uno de ellos (8.4%) en la Ciudad de Cuernavaca. Lo anterior, limita, por cuestión de distancia, a muchos mexicanos que viven en el interior de la República del acceso y disfrute del patrimonio artístico. Al respecto, se sugiere fomentar la creación de catálogos digitales y museos virtuales para que un mayor número de personas accedan a apreciar el arte y la cultura más representativos del siglo XX en México.
- En materia de bienes inmuebles artísticos se identificó que los 50 bienes se encuentran, físicamente, en once estados: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Nuevo León, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz, lo que representa que los monumentos artísticos ocupan el 34.4% del territorio nacional. Lo anterior significa que, el 65.6% del territorio nacional — 21 entidades federativas— no cuenta con ningún monumento artístico en su territorio para el disfrute de todos los mexicanos.
- En 2016, de los 50 bienes inmuebles con declaratoria de monumento artístico, el 48.0% pertenecen a dueños privados; el 22.0% son de propiedad estatal; el 18.0% de propiedad federal; el 6.0% de propiedad municipal, y el 6.0% son propiedad de universidades nacionales. Asimismo, la investigación encontró que un bien inmueble con declaratoria: “Súper Servicio Lomas” fue demolido por sus dueños, a pesar de contar con la declaratoria de monumento artístico nacional.

- En materia de participación de la sociedad civil en la gobernanza por redes para la cultura, la investigación identificó que es fundamental fomentar una participación creciente de la sociedad en el proceso de la política pública de preservación del patrimonio artístico. En este sentido, es necesario que el gobierno federal cree espacios públicos, donde los ciudadanos puedan debatir, decidir y vigilar las decisiones gubernamentales. Lo anterior conlleva una dualidad muy importante: derechos y obligaciones. El derecho de los ciudadanos de involucrarse en los asuntos de interés colectivo —como es la preservación del patrimonio artístico—; pero también la obligación de fomentar su propia virtud y cultura cívica.

En este sentido, el desafío central al que deben hacer frente los servidores públicos es entender esta nueva lógica de gobernanza por redes, para que conecten de forma adecuada los problemas con las soluciones de política pública. En este sentido, los administradores públicos son elementos fundamentales para mejorar las capacidades del INBA, ya que los administradores públicos como profesionales, dueños de la técnica y del conocimiento, tienen a su alcance una variedad de medios y recursos que pueden utilizar en favor de la preservación del patrimonio artístico.

De esta forma, se cumple la hipótesis de investigación, ya que los procesos de la política pública de preservación del patrimonio artístico en México, en 2016, tendieron a la conformación y articulación de redes complejas de política en donde convergen actores gubernamentales y no gubernamentales con intereses y recursos de diferente índole y agendas que no siempre son compatibles con los objetivos de la política pública. Fue así que, los arreglos institucionales en los procesos de esa política pública crearon redes, en las cuales el actor

gobierno es sólo un actor más del entramado de la red, no el único ni con el mayor poder en la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, existen actores no gubernamentales con mayor dominio y con más recursos que modifican los resultados en los diferentes procesos de política pública, bajo un modelo de gobernanza por redes para la cultura.

ANEXO

Anexo 1. Listado de las declaratorias de los muebles declarados monumentos artísticos y el número de obras en el acervo del INBA, en 2016.

DECLARATORIAS DE LOS MUEBLES DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS Y NÚMERO DE OBRAS CON DECLARATORIA EN EL ACERVO DEL INBA, EN 2016		
Fecha	Declaratoria	Número de bienes muebles
08/01/1943	Decreto que declara monumentos Históricos toda clase de obras plásticas realizadas por el pintor José María Velasco.	194
15/12/1959	Decreto que declara Monumentos Históricos toda clase de Obras Plásticas realizadas por los extintos pintores José Clemente Orozco y Diego Rivera.	1,046 273
25/08/1964	Decreto que declara Monumentos Históricos todos los dibujos y pinturas, sean propiedad nacional o particular, que por cualquier procedimiento hay realizado el artista Gerardo Murillo Coronado (Doctor Atl).	247
18/07/1980	Decreto por el que se declara Monumento Artístico la obra de David Alfaro Siqueiros.	322
18/07/1984	Decreto por el que se declara Monumento Artístico toda la obra de la artista mexicana Frida Kahlo Calderón, incluyendo la obra de caballete, la obra gráfica, los grabados y los documentos técnicos, sean propiedad de la nación o de particulares.	7
30/11/1988	Decreto por el que se declara Monumento Artístico toda obra plástica del artista Saturnino Herrán.	73
26/12/2001	Acuerdo número 307 por el que se declaran monumentos artísticos las obras plásticas producidas por la artista Remedios Varo Uranga.	39
24/12/2002	Acuerdo número 317 por el que se declara monumento artístico toda la obra pictórica producida por la artista María Izquierdo.	17
	Total:	2,218
Fuente:	DOF de las fechas: 08/01/1943; 15/12/1959; 25/08/1964; 18/07/1980; 18/07/1984; 30/11/1988; 26/12/2001, y 24/12/2002, México y Registro Público de Monumentos y Zonas de monumentos artístico, bajo resguardo del INBA, en 2016.	

ANEXO

Anexo 2. Listado de los bienes inmuebles declarados monumentos artísticos, fecha de la declaratoria y su ubicación geográfica, en 2016.

DECLARATORIAS DE LOS INMUEBLES DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA, EN 2016			
Núm.	Fecha	Declaratoria	Ubicación
1	04/12/1977	Teatro Peón Contreras	Yucatán
2	04/05/1987	Antiguo Palacio de Comunicaciones y Obras Públicas	Ciudad de México
3	04/05/1987	Monumento a la Revolución	Ciudad de México
4	04/05/1987	Antigua Cámara de Diputados	Ciudad de México
5	04/05/1987	Banco de México	Ciudad de México
6	04/05/1987	Columna de la independencia	Ciudad de México
7	04/05/1987	Antiguo Palacio postal/Edificio de correos	Ciudad de México
8	04/05/1987	Palacio de Bellas Artes	Ciudad de México
9	05/09/1988	Inmueble ubicado en la calle de Manuel María Contreras en la colonia San Rafael	Ciudad de México
10	29/11/1988	Casa habitación del arquitecto Luis Barragán	Ciudad de México
11	08/05/1990	Inmueble ubicado en la calle de Sinaloa en la Colonia Roma	Ciudad de México
12	11/12/1990	Inmueble ubicado en la plaza Luis Cabrera	Ciudad de México
13	12/04/1993	Inmueble que ocupa la Secretaría de Salud	Ciudad de México
14	07/11/1994	Edificio Pigeón	Ciudad de México
15	25/03/1998	Museo Casa Estudio Diego Rivera y Frida Kahlo	Ciudad de México
16	22/12/2000	Quinta Gameros	Chihuahua

ANEXO

DECLARATORIAS DE LOS INMUEBLES DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA, EN 2016			
Núm.	Fecha	Declaratoria	Ubicación
17	20/03/2001	Faro de Comercio	Nuevo León
18	10/12/2003	Casa habitación ubicada en la calle de Valladolid en la Colonia Roma	Ciudad de México
19	17/02/2004	Antiguo Puente Internacional de Suspensión	Tamaulipas
20	04/04/2005	Mercado Libertad	Jalisco
21	08/06/2005	Casa habitación ubicada en calle Zacatecas en la Colonia Roma	Ciudad de México
22	05/07/2005	Casa habitación ubicada en avenida Veracruz en la Colonia Condesa	Ciudad de México
23	29/08/2005	Casa habitación ubicada en la calle de Chihuahua en la Colonia Roma	Ciudad de México
24	18/07/2005	Ciudad Universitaria	Ciudad de México
25	07/02/2006	Casa habitación ubicada en la calle Pomona en la Colonia Roma	Ciudad de México
26	07/02/2006	Casa habitación ubicada en calle Colima en la Colonia Roma	Ciudad de México
27	15/02/2006	Casa habitación ubicada en la calle Chihuahua de la Colonia Roma	Ciudad de México
28	29/03/2006	Casa habitación ubicada en calle Tonalá en la Colonia Roma	Ciudad de México
29	03/05/2006	Casa González Luna	Jalisco
30	09/05/2006	Casa Cristo	Jalisco
31	02/08/2006	Inmueble ubicado en la avenida Álvaro Obregón en la Colonia Roma	Ciudad de México
32	13/11/2006	Casa habitación ubicada en calle Durango en la Colonia Roma	Ciudad de México
33	13/11/2006	Casa habitación ubicada en la séptima calle de Durango en la Colonia Roma	Ciudad de México

ANEXO

DECLARATORIAS DE LOS INMUEBLES DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA, EN 2016			
Núm.	Fecha	Declaratoria	Ubicación
34	09/11/2009	Alto Horno Núm. 1	Nuevo León
35	09/11/2009	Alto Horno Núm. 3	Nuevo León
36	30/07/2010	Museo Nacional de Antropología	Ciudad de México
37	04/02/2011	Antiguo Hotel Playa	Baja California
38	15/02/2011	Inmueble ubicado en la calle de Colima en la Colonia Roma	Ciudad de México
39	15/02/2011	Inmueble ubicado en la calle de Colima en la Colonia Roma	Ciudad de México
40	15/02/2011	Inmueble ubicado en la calle de Córdoba en la Colonia Roma	Ciudad de México
41	15/04/2011	Superservicio Lomas	Ciudad de México
42	12/06/2012	Inmueble ubicado en la calle de Colima en la Colonia Roma	Ciudad de México
43	12/06/2012	Inmueble ubicado en la calle de Durango en la Colonia Roma	Ciudad de México
44	12/06/2012	Inmueble ubicado en la calle de Turín en la Colonia Juárez	Ciudad de México
45	12/06/2012	Inmueble ubicado en la calle de Avenida México en la Colonia Hipódromo Condesa	Ciudad de México
46	21/11/2012	Conjunto Torres de Satélite	Estado de México
47	21/11/2012	Museo Diego Rivera Anahuacalli	Ciudad de México
48	30/11/2012	Conservatorio Nacional de Música	Ciudad de México
49	30/11/2012	Conjunto Escultórico de Xilitla	San Luis Potosí
50	30/11/2012	Reloj Monumental de Pachuca de Soto	Hidalgo
51	02/07/2014	Casa Hogar Mier y Pesado	Veracruz

ANEXO

DECLARATORIAS DE LOS INMUEBLES DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA, EN 2016			
Núm.	Fecha	Declaratoria	Ubicación
Fuente:	DOF de las fechas 04/12/1977; 04/05/1987; 05/09/1988; 29/11/1988; 08/05/1990; 11/12/1990; 12/04/1993; 07/11/1994; 25/03/1998; 22/12/2000; 20/03/2001; 10/12/2003; 17/02/2004; 04/04/2005; 08/06/2005; 05/07/2005; 29/08/2005; 18/07/2005; 07/02/2006; 15/02/2006; 29/03/2006; 03/05/2006; 09/05/2006; 02/08/2006; 13/11/2006; 13/11/2006; 09/11/2009; 30/07/2010; 04/02/2011; 15/02/2011; 15/04/2011; 12/06/2012; 21/11/2012; 30/11/2012, y 02/07/2014. México.		

ANEXO

Anexo 3. Listado de los convenios firmados y ratificados por México ante la UNESCO en materia de preservación del patrimonio cultural, 1956-2016.

CONVENIOS FIRMADOS Y RATIFICADOS POR MÉXICO ANTE LA UNESCO, EN MATERIA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 1956-2016		
Fecha	Declaratoria	Tipo
07/05/1956	Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto Armado y reglamento para la aplicación de la Convención. La Haya, 14 de mayo de 1954.	Ratificación
04/10/1972	Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales. París, 14 de noviembre de 1970.	Aceptación
23/02/1984	Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. París, 16 de noviembre de 1972.	Aceptación
14/12/2005	Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. París, 17 de octubre de 2003.	Ratificación
05/07/2006	Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. París, 2 de noviembre de 2001.	Ratificación
05/07/2006	Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. París, 20 de octubre de 2005.	Ratificación
Fuente:	Instrumentos normativos de la UNESCO, Convenciones 07/05/1956, 04/10/1972, 23/02/1984, 14/12/2005, 05/07/2006, 05/07/2006 para la preservación del patrimonio cultural material e inmaterial, 1959-2016.	

ANEXO

Anexo 4. Listado de los estudios de caso que emplearon la metodología del análisis de redes sociales aplicada a estudios de políticas y programas públicos, 2005-2016.

ESTUDIOS DE CASO QUE EMPLEARON LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES APLICADA A ESTUDIOS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS, 2005-2016			
Nombre y fecha	Estudio de caso	Dimensiones	Variables
Redes intergubernamentales para la protección y conservación de centros históricos en México: el caso de Morelia (1998-2005) Autores: Zavaleta, S. D. y Ramírez, E. (2005)	Política de protección y conservación del patrimonio cultural urbano en el Centro histórico de Morelia.	Primera y segunda fase de la recuperación del centro histórico	*Centralidad de grado *Centralidad de intermediación
Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana Autor: Vargas, P. S. (2008)	Plan Piloto Forestal (PPF) y Reserva de la Biosfera de Calakmul (RBC).	Participación social	*Delimitación de los actores *Mejoramiento económico local *Más empleo
Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local) Autores: Cruz. J. G.; Serrano, B. R., y Zizumbo, V. L. (2010)	Programa turístico en San Miguel Almaya, Estado de México.	Ecológica Social Económica Cultural Política	*Recuperación de patrimonio natural y cultura
Los partidos políticos minoritarios y su influencia en el proceso de toma de decisiones en México. Un análisis de redes Autor: Yañez, R. V. (2010)	Partidos políticos minoritarios en México	Primera fase: deliberación Segunda fase: elección Tercera fase: ejecución	*Variable dependiente Y: niveles de influencia de los PPM en la toma de decisiones. *Variable independiente X: grado de interacción entre PPM y actores formales e informales relevantes en la toma de decisiones.

ANEXO

ESTUDIOS DE CASO QUE EMPLEARON LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES APLICADA A ESTUDIOS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS, 2005-2016			
Nombre y fecha	Estudio de caso	Dimensiones	Variables
<p>Policy network o Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación</p> <p>Autor: Porras, M. J. I. (2011)</p>	<p>La Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO).</p>	<p>Miembros</p> <p>Relaciones</p> <p>Fronteras</p>	<p>*Tamaño y número de actores que participan en la red.</p> <p>*Número de intereses involucrados en la red.</p> <p>*Cohesión</p> <p>*Intensidad</p> <p>*Estabilidad</p> <p>*Tipo de relaciones</p> <p>*Autonomía</p>
<p>Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid</p> <p>Autor: Arenilla, S. M. (2011)</p>	<p>Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, Ayuntamiento de Madrid.</p>	<p>Gobierno multinivel y configuración del poder</p>	<p>*Número de actores y tipo de relaciones</p> <p>*Tipo y características de los actores</p> <p>* Estructura y grado de institucionalización</p> <p>* Pautas de conducta y colaboración entre actores</p> <p>*Funciones y relaciones de poder</p>
<p>Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales</p> <p>Autor: Vázquez, C. C. A. (2012)</p>	<p>Programa Pueblos Mágicos en el Valle de Bravo, México.</p>	<p>Modelo 1: efectividad</p> <p>Modelo 2: eficiencia</p> <p>Modelo 3: innovación</p>	<p>*Efectividad</p> <p>*Eficiencia</p> <p>*Innovación</p> <p>*Heterogeneidad</p> <p>*Centralidad</p> <p>*Densidad</p> <p>*Poder estructural</p>
<p>Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile posttransicional</p> <p>¿Desafiando la política o recreando sus límites?</p> <p>Autores: Delamaza, G.; Robles, C.; Montecinos, E., y Ochsenius, C. (2012)</p>	<p>Agendas de participación ciudadana en la oferta de políticas sociales gubernamentales durante el proceso de transición democrática en Chile.</p>	<p>Dimensiones de la red: antecedentes, origen, actores principales, capital político y social, y dinámica y logros.</p>	<p>*Oportunidad para la articulación de la red</p> <p>*Actores y estrategias que utilizan para lograr la incidencia</p> <p>*Tipo de impacto y sustentabilidad en el tiempo</p>
<p>Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena</p>	<p>Política habitacional implementada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile.</p>	<p>Coordinación</p> <p>Control social</p> <p>Transparencia en los procesos</p>	<p>*Jerárquica y centralizada</p> <p>*Horizontal y descentralizada</p> <p>*Supervisión</p>

ANEXO

ESTUDIOS DE CASO QUE EMPLEARON LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES APLICADA A ESTUDIOS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS, 2005-2016			
Nombre y fecha	Estudio de caso	Dimensiones	Variables
Autor: Grau, H. (2014)			*Recursos económicos
Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística Autor: Vázquez, C. C. A. (2014)	Programa de Pueblos mágicos en el Estado de México.	Horizontal Vertical Diagonal	*Tipo de actores Involucrados *Heterogeneidad *Densidad *Centralización *Poder estructural *Ordenación jerárquica *Vinculación intra e intersectorial *Reciprocidad
La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores Autor: Tabarquino, M. R. A. (2014)	Política pública de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Colombia	Análisis de redes cualitativo aplicado a las políticas públicas	*Total de las relaciones posibles de la red *Densidad de la red *Grado nodal *Centralización *Intermediación *Cercanía
Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico Autores: De la Rosa, F. B. A., Cruz, J. G. y Porras, F. (2016)	Programa Pueblos Mágicos en México	Oferta turística en México	*Clientelismo *Corrupción *Favorecimiento de intereses particulares
FUENTE:	Elaboración propia con base en: Zavaleta, S. D. y Ramírez, E. (2005); Vargas, P. S. (2008); Cruz, J. G.; Serrano, B. R., y Zizumbo, V. L. (2010); Yañez, R. V. (2010); Porras, M. J. I. (2011); Arenilla, S. M. (2011); Vázquez, C. C. A. (2012); Delamaza, G.; Robles, C.; Montecinos, E., y Ochsenius, C. (2012); Grau, H. (2014); Vázquez, C. C. A. (2014); Tabarquino, M. R. A. (2014), y De la Rosa, F. B. A., Cruz, J. G. y Porras, F. (2016)		

ANEXO

Anexo 5. Cuadro de las dimensiones de la gobernanza por redes.

DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA POR REDES		
Dimensión	Concepto teórico de redes	Definición
Ordenación elemental	Densidad de la red	Número de actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en la política pública.
	Grado de heterogeneidad de la red	Naturaleza de los actores
	Intensidad relacional	Intensidad de las interacciones
Institucionalización de la red	Grado de estabilidad	Relaciones formales o informales
	Función principal de la red	Tipo de red
Relaciones internas de poder	Grado de desigualdad de la red	Redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.
	Fuentes de poder de los actores	Diferentes capacidades de influencia de los actores
Distribución de los intereses y valores en juego	Conflicto o negociación	Tipo de recursos que intercambian en la red
Relaciones de la red	Grado de apertura o permeabilidad	Presencia de actitudes hacia prácticas de conflicto o negociación entre los actores,
	Grado de reactividad o proactividad	Tipo de respuesta predominante
		Extensión del impacto mediático de la actividad de la red.
FUENTE:	Elaboración propia con base en (Natera, 2005).	

ANEXO

Anexo 6. Listado de coleccionistas privados, dueños de inmuebles, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que preservan el patrimonio artístico en México, 2016.

COLECCIONISTAS PRIVADOS, DUEÑOS DE INMUEBLES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ASOCIACIONES CIVILES QUE PRESERVAN EL PATRIMONIO ARTÍSTICO EN MÉXICO, 2016		
Tipo de bienes	Coleccionistas privados o dueños de inmuebles artísticos	Organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles
Muebles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colección Blaisten 2. Colección Carlos Slim “Casa de los Azulejos” 3. Colección Carlos Slim “Casa de los vientos” 4. Colección Carlos Slim “Museo Soumaya” 5. Colección de Antonio Saborit 6. Colección de Juan Hurtado 7. Colección de María y Pedro Ramírez Mota Velasco 8. Colección Familia Herrán 9. Colección Familia Jiménez Palomar, Museo Virtual “Claudio Jiménez Vizcarra” 10. Colección Familia Orozco Valladares 11. Colección FEMSA 12. Colección FEMSA “Museo de Arte Contemporáneo de Monterrey” (MARCO) 13. Colección Jacques y Natasha Gelman 14. Colección Patricia Phelps de Cisneros 15. Colección Pérez Simón “Grupo Carso” 16. Colección Pomona College de Claremont 17. Dueño del Teatro Jorge Negrete 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amigos del Proyecto Siqueiros 2. Asociación Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes. 3. Asociación de Amigos del Museo de Arte Moderno 4. Consejo Nacional Adopte Una Obra De Arte, A. C. 5. Patronato del Museo Nacional de Arte, A. C. 6. Patronato Universitario UNAM 7. Museo Dolores Olmedo 8. Sindicato Nacional de Electricistas
Inmuebles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dueño particular 1 2. Dueño particular 2 3. Dueño particular 3 4. Dueño particular 4 5. Dueño particular 5 6. Dueño particular 6 7. Dueño particular 7 8. Dueño particular 8 9. Dueño particular 9 10. Dueño particular 10 11. Dueño particular 11 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundación de Arquitectura Tapatía Luis Barragán 2. Fomento Cultural Torres de Satélite, A. C. 3. Comité Ciudadano de la Colonia Roma 4. Comité Ciudadano de la Colonia Condesa

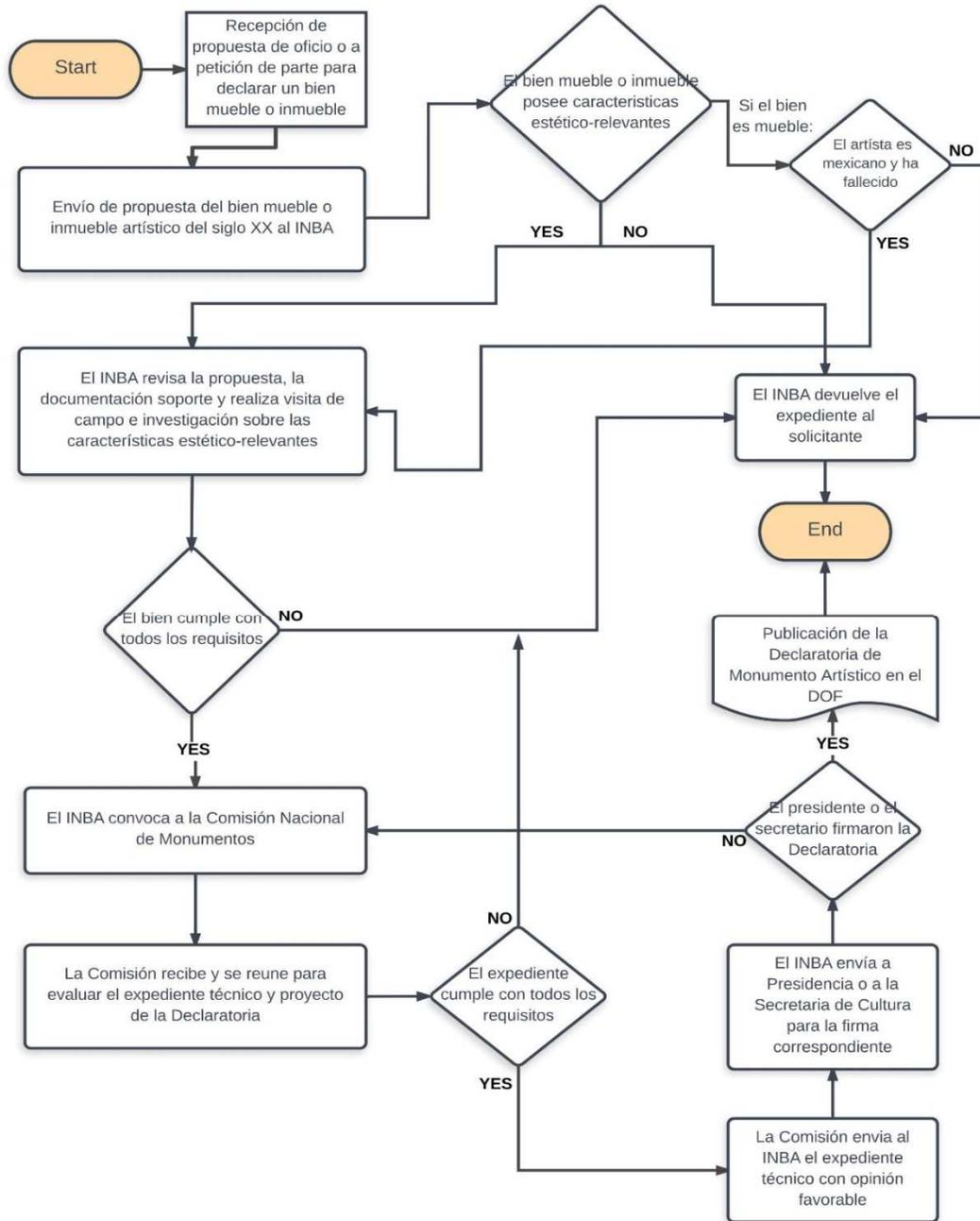
ANEXO

COLECCIONISTAS PRIVADOS, DUEÑOS DE INMUEBLES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ASOCIACIONES CIVILES QUE PRESERVAN EL PATRIMONIO ARTÍSTICO EN MÉXICO, 2016		
Tipo de bienes	Coleccionistas privados o dueños de inmuebles artísticos	Organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles
	12. Dueño particular 12 13. Dueño particular 13 14. Dueño particular 14 15. Dueño particular 15 16. Dueño particular 16 17. Dueño particular 17 18. Dueño particular 18 19. Dueño particular 19 20. Dueño de Edificio Pigeón 21. Dueño de Casa Cristo 22. Dueño de Súper Servicio Lomas 23. Dueño de Conjunto escultórico Xilitla 24. Dueño de Casa hogar Mier y Pesado 25. Dueño de Inmueble ubicado en Plaza Luis Cabrera	
FUENTE:	Elaboración propia con base en los Catálogos de exposiciones de arte en 2016 de: José María Velasco; Diego Rivera; José Clemente Orozco; Gerardo Murillo —Dr. Atl—; David Alfaro Siqueiros; Frida Kahlo; Saturnino Herrán; Remedios Varo, y María Izquierdo y Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas del INBA.	

ANEXO

Anexo 7. Flujograma del proceso para emitir la declaratoria de monumento artístico de los bienes muebles e inmuebles con valor estético relevante, 2016.

FLUJograma DEL PROCESO PARA EMITIR LA DECLARATORIA DE MONUMENTO ARTÍSTICO DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES CON VALOR ESTÉTICO RELEVANTE, 2016



FUENTE: elaboración propia con base con el análisis de los documentos jurídicos y normativos del INBA.

ANEXO

Anexo 8. Matriz de adyacencia de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.

MATRIZ DE ADYACENCIA DE LA RED DE ACTORES PARA LA EMISIÓN DE DECLARATORIAS DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016

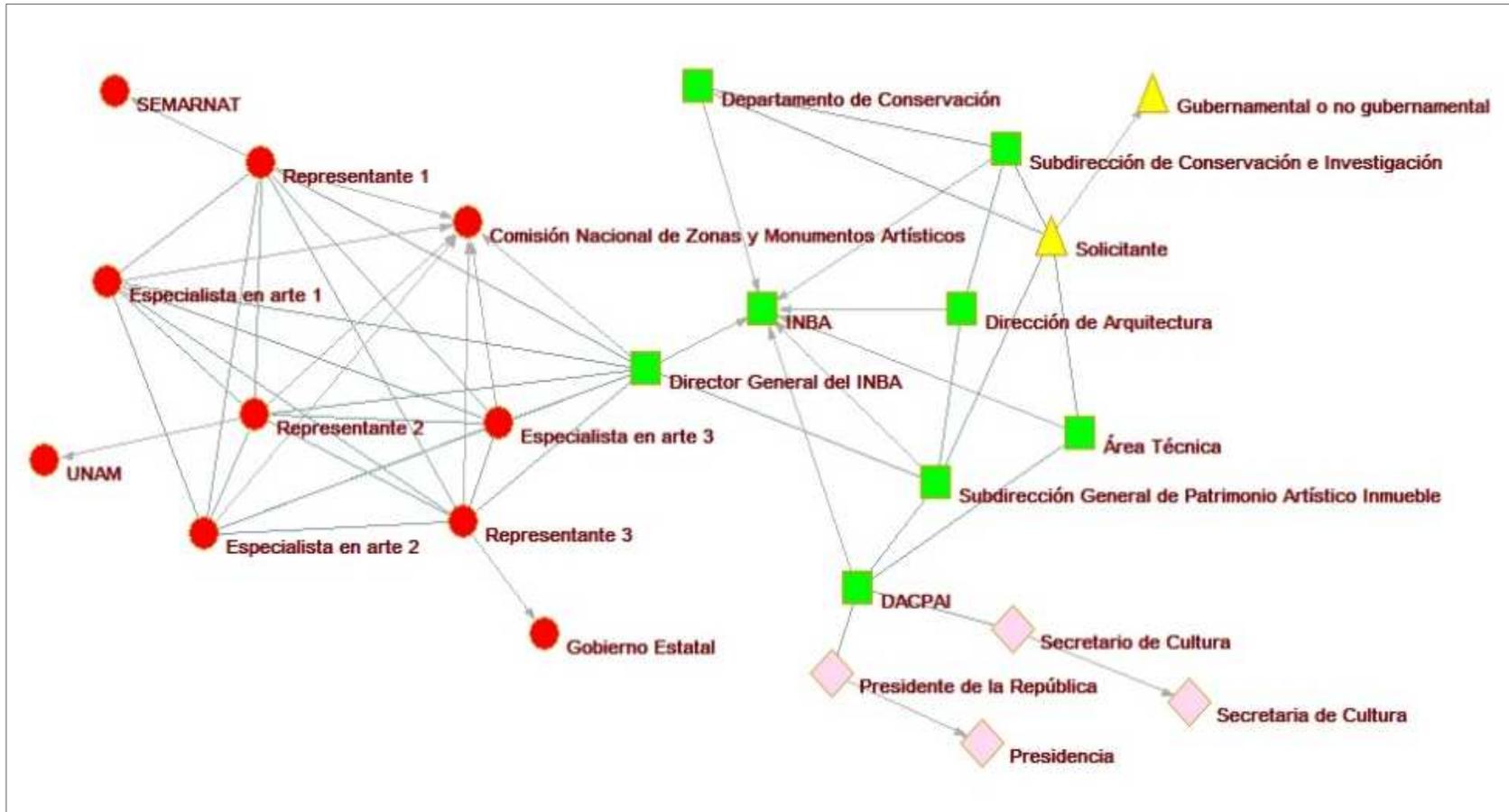
	Actores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Área Técnica	-	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2	DACPAI	1	-	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0
3	Departamento de Conservación	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
4	Dirección de Arquitectura	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
5	Director General del INBA	0	0	0	0	-	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0
6	Especialista en arte 1	0	0	0	0	1	-	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0
7	Especialista en arte 2	0	0	0	0	1	1	-	1	0	1	1	1	0	0	0	0
8	Especialista en arte 3	0	0	0	0	1	1	1	-	0	1	1	1	0	0	0	0
9	Presidente de la República	0	1	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0
10	Representante de la SEMARNAT	0	0	0	0	1	1	1	1	0	-	1	1	0	0	0	0
11	Representante de la UNAM	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	-	1	0	0	0	0
12	Representante del Gobierno Estatal	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	-	0	0	0	0
13	Secretario de Cultura	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0
14	Subdirección General de Patrimonio Artístico Inmueble	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
15	Solicitante	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-	1
16	Subdirección de Conservación e Investigación	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-

Fuente: elaboración propia

ANEXO

Anexo 9. Red de actores involucrados para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.

RED DE ACTORES INVOLUCRADOS PARA LA EMISIÓN DE DECLARATORIAS DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016

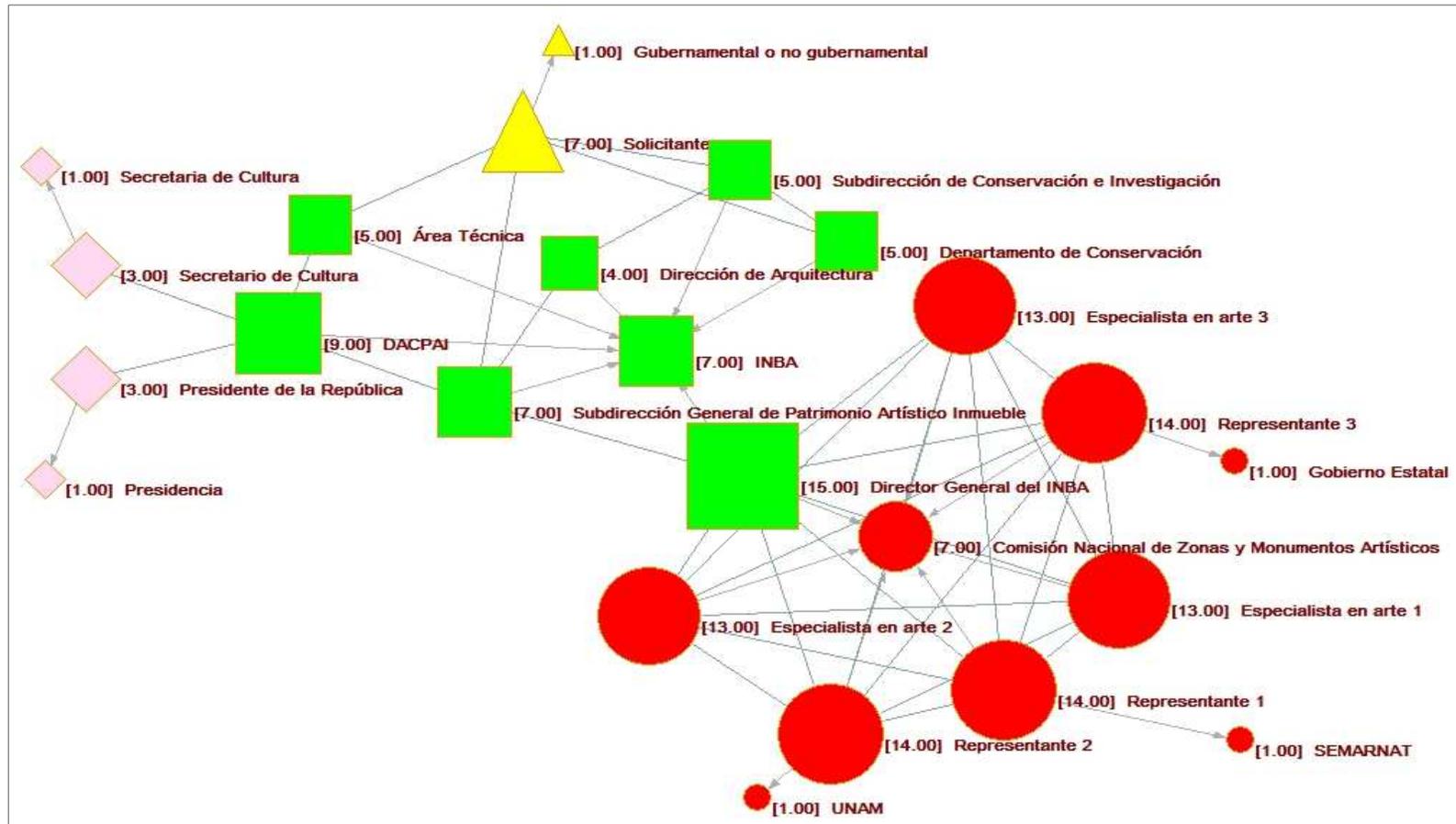


Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 10. Red del grado de centralidad de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.

RED DEL GRADO DE CENTRALIDAD DE LA RED DE ACTORES PARA LA EMISIÓN DE DECLARATORIAS DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016

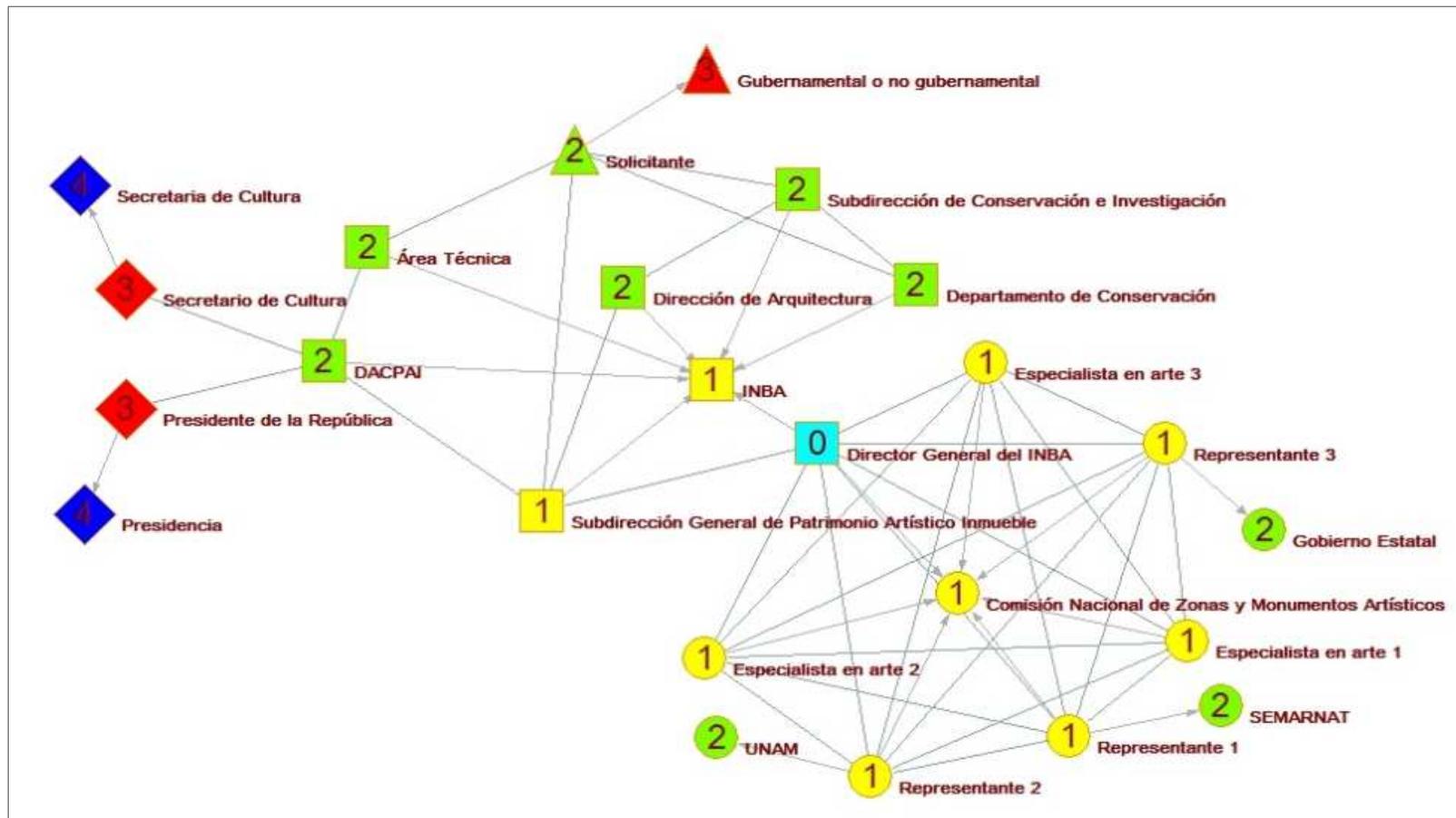


Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 11. Red del grado de centralización de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.

RED DEL GRADO DE CENTRALIZACIÓN DE LA RED DE ACTORES
PARA LA EMISIÓN DE DECLARATORIAS DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016

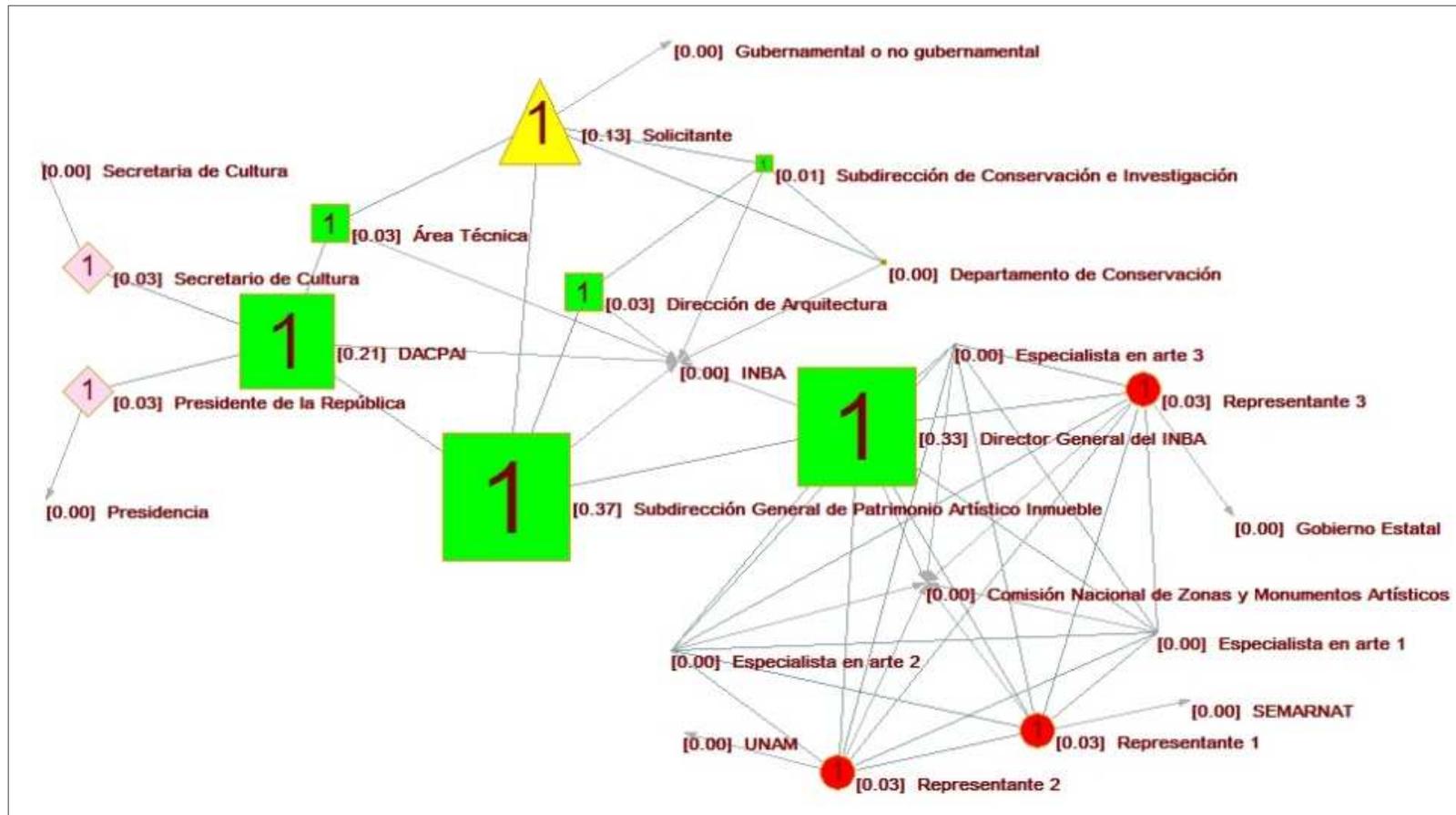


Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 12. Red del grado de intermediación de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.

RED DEL GRADO DE INTERMEDIACIÓN DE LA RED DE ACTORES PARA LA EMISIÓN DE DECLARATORIAS DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016



Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 13. Matriz simétrica de la red de actores para la emisión de declaratorias de monumento artístico, 2016.

MATRIZ SIMÉTRICA DE LA RED DE ACTORES PARA LA EMISIÓN DE DECLARATORIAS DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016

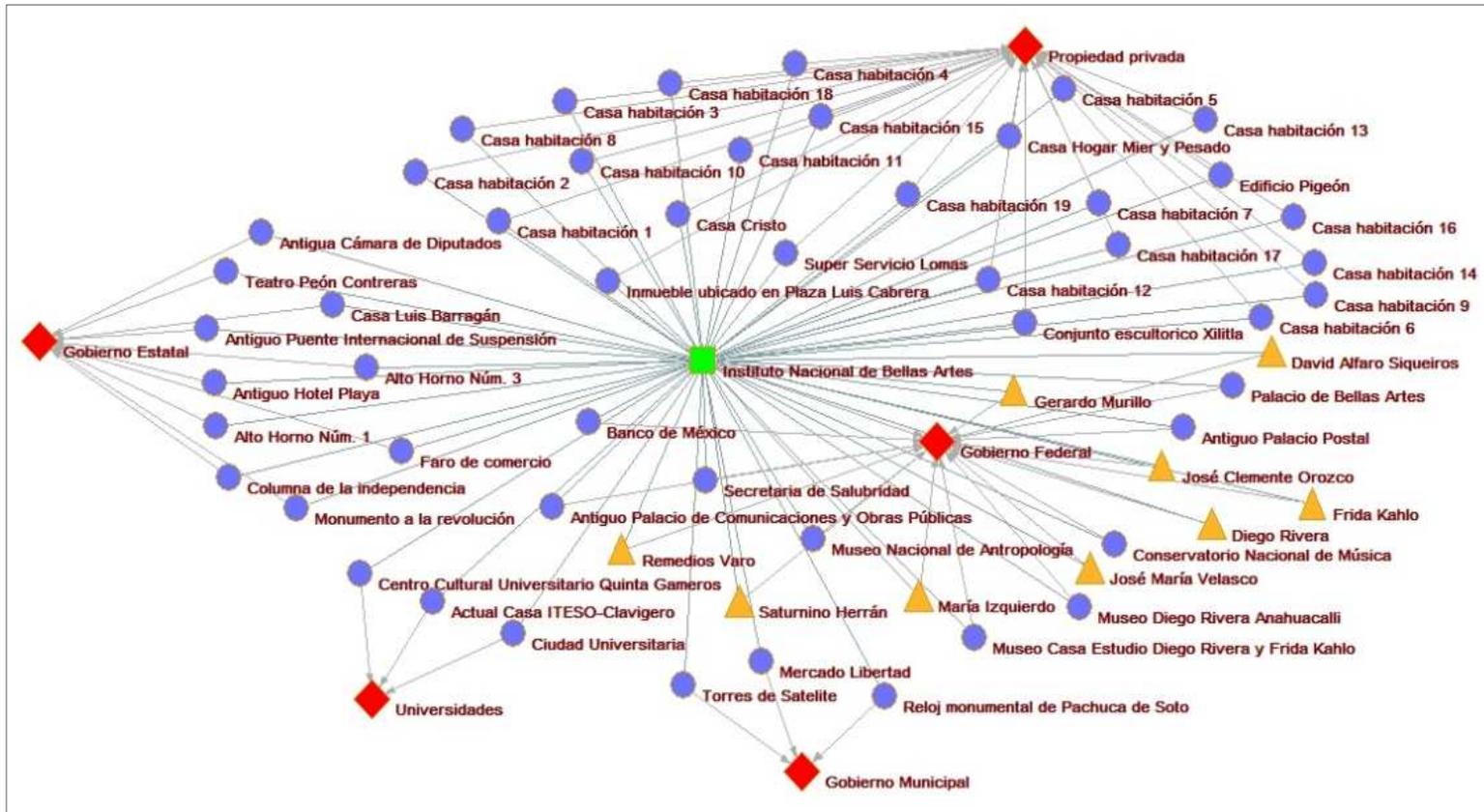
	Actor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	*A	*B
1	Área Técnica		1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	2	19	52.6
2	DACPAI	1		1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	2	1	24	41.7
3	Departamento de Conservación	2	1		2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	18	55.6
4	Dirección de Arquitectura	1	2	2		2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	27	37.0
5	Director General del INBA	1	2	1	2		1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	19	52.6
6	Especialista en arte 1	1	2	1	2	1		1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	19	52.6
7	Especialista en arte 2	1	2	1	2	1	1		1	2	1	1	1	2	1	1	1	19	52.6
8	Especialista en arte 3	1	2	1	2	1	1	1		2	1	1	1	2	1	1	1	19	52.6
9	Presidente de la República	1	1	1	2	2	2	2	2		2	2	2	1	1	2	1	24	41.7
10	Representante de la SEMARNAT	1	2	1	2	1	1	1	1	2		1	1	2	1	1	1	19	52.6
11	Representante de la UNAM	1	2	1	2	1	1	1	1	2	1		1	2	1	1	1	19	52.6
12	Representante del Gobierno Estatal	1	2	1	2	1	1	1	1	2	1	1		2	1	1	1	19	52.6
13	Secretario de Cultura	1	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2		1	2	1	24	41.7
14	Subdirección General de Patrimonio Artístico Inmueble	3	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	3	20	50.0
15	Solicitante	1	2	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1		1	19	52.6
16	Subdirección de Conservación e Investigación	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1		18	55.6

Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 14. Red de actores involucrados en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración de los monumentos artísticos, 2016.

RED DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL OTORGAMIENTO DE ASESORÍAS PROFESIONALES DE CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE LOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016

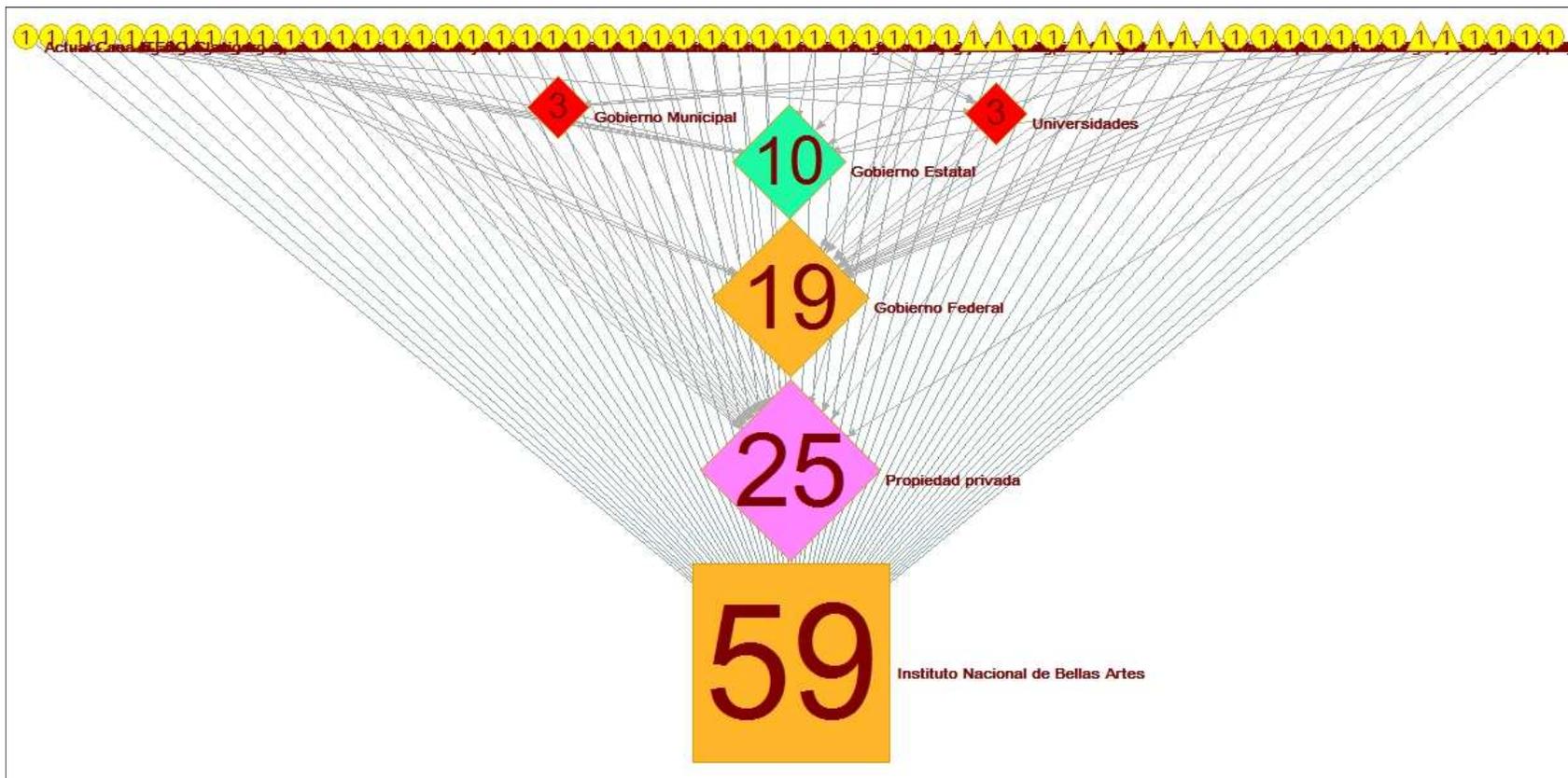


Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 15. Red de actores con mayor poder en el otorgamiento de asesorías profesionales de conservación y restauración de los monumentos artísticos, 2016.

RED DE ACTORES CON MAYOR PODER EN EL OTORGAMIENTO DE ASESORÍAS DE CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016

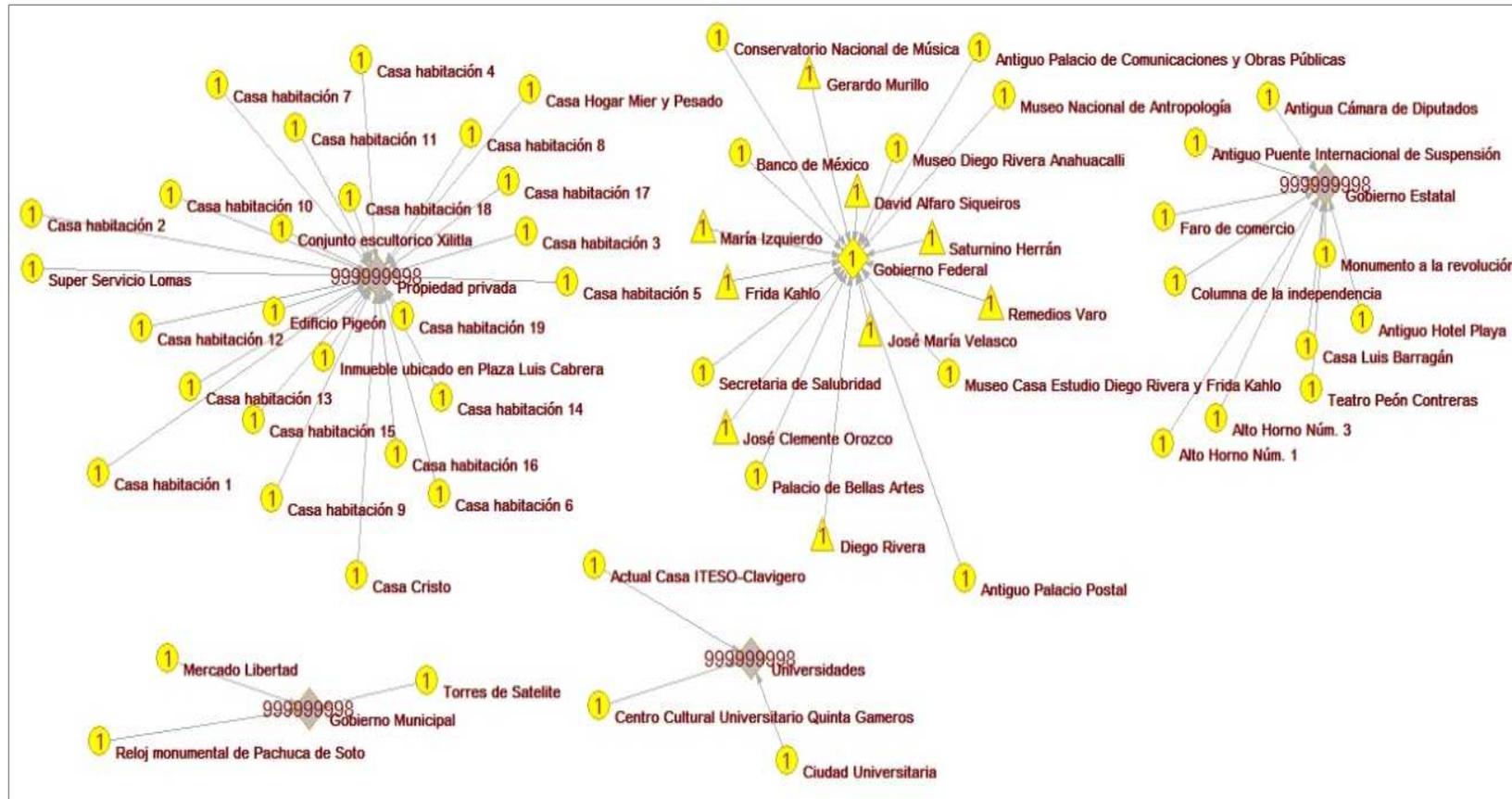


Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 16. Subgrupos de la red de actores involucrados en la conservación y restauración de los monumentos artísticos, 2016.

SUBGRUPOS DE LA RED DE ACTORES INVOLUCRADOS EN LA CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE LOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016



Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 17. Redes variables en el tiempo de los actores involucrados en la protección de los monumentos artísticos, 2016.

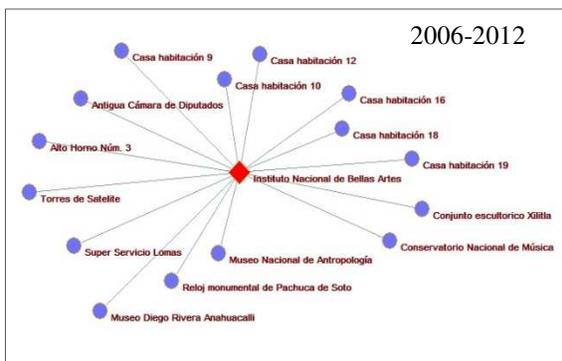
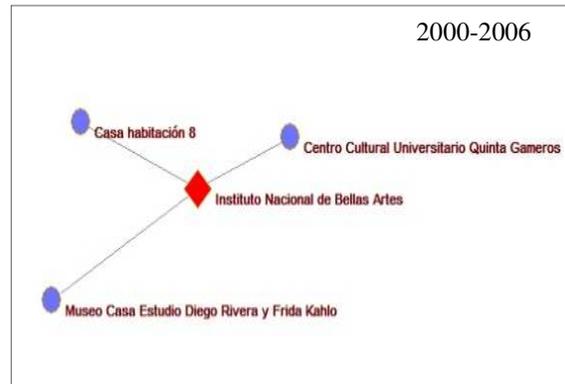
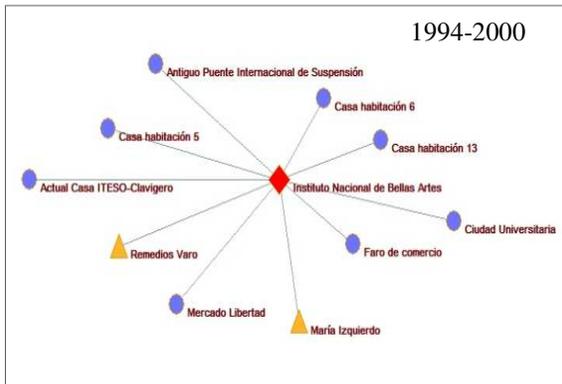
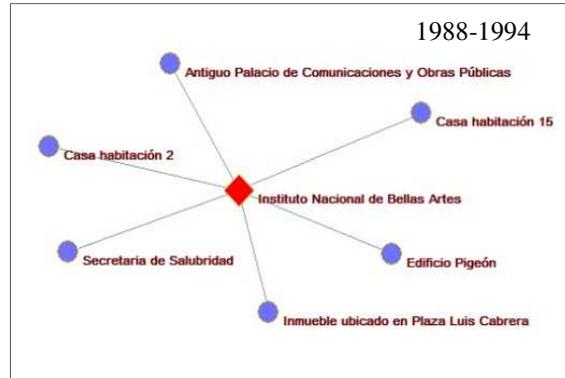
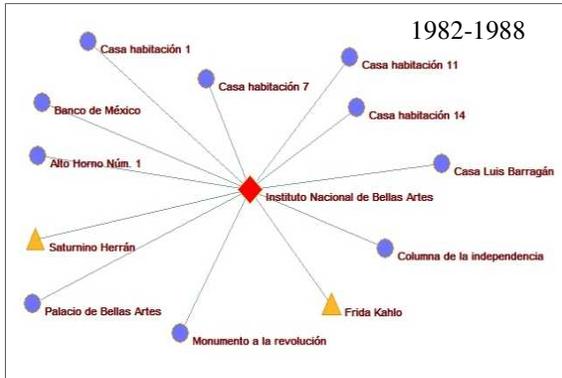
REDES VARIABLES EN EL TIEMPO DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 1946-2016



FUENTE: elaboración propia.

ANEXO

REDES VARIABLES EN EL TIEMPO DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 1946-2017

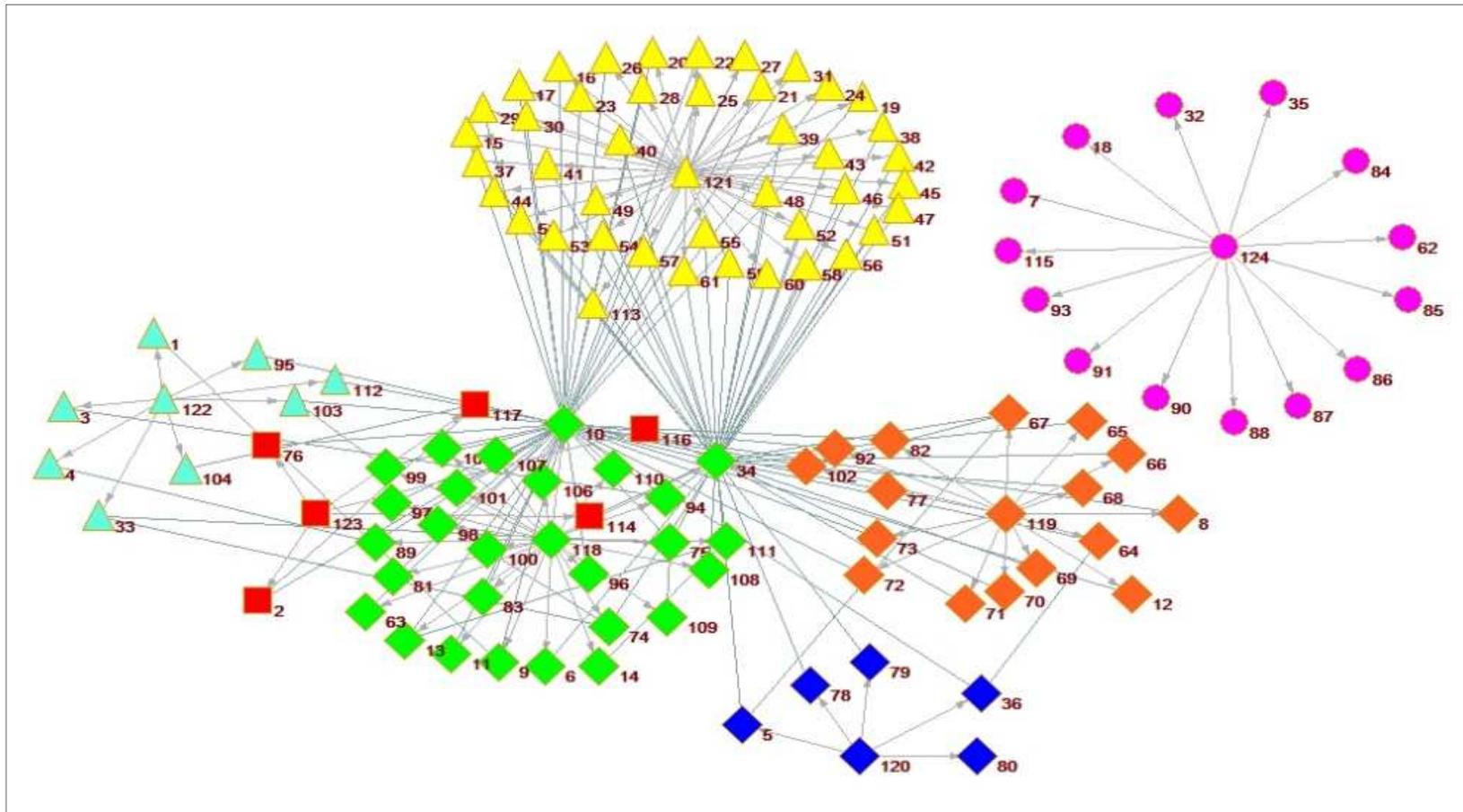


FUENTE: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 18. Redes variables en el tiempo de los actores involucrados en la protección de los monumentos artísticos, 2016.

RED DE ACTORES-PROPIETARIOS DE MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016

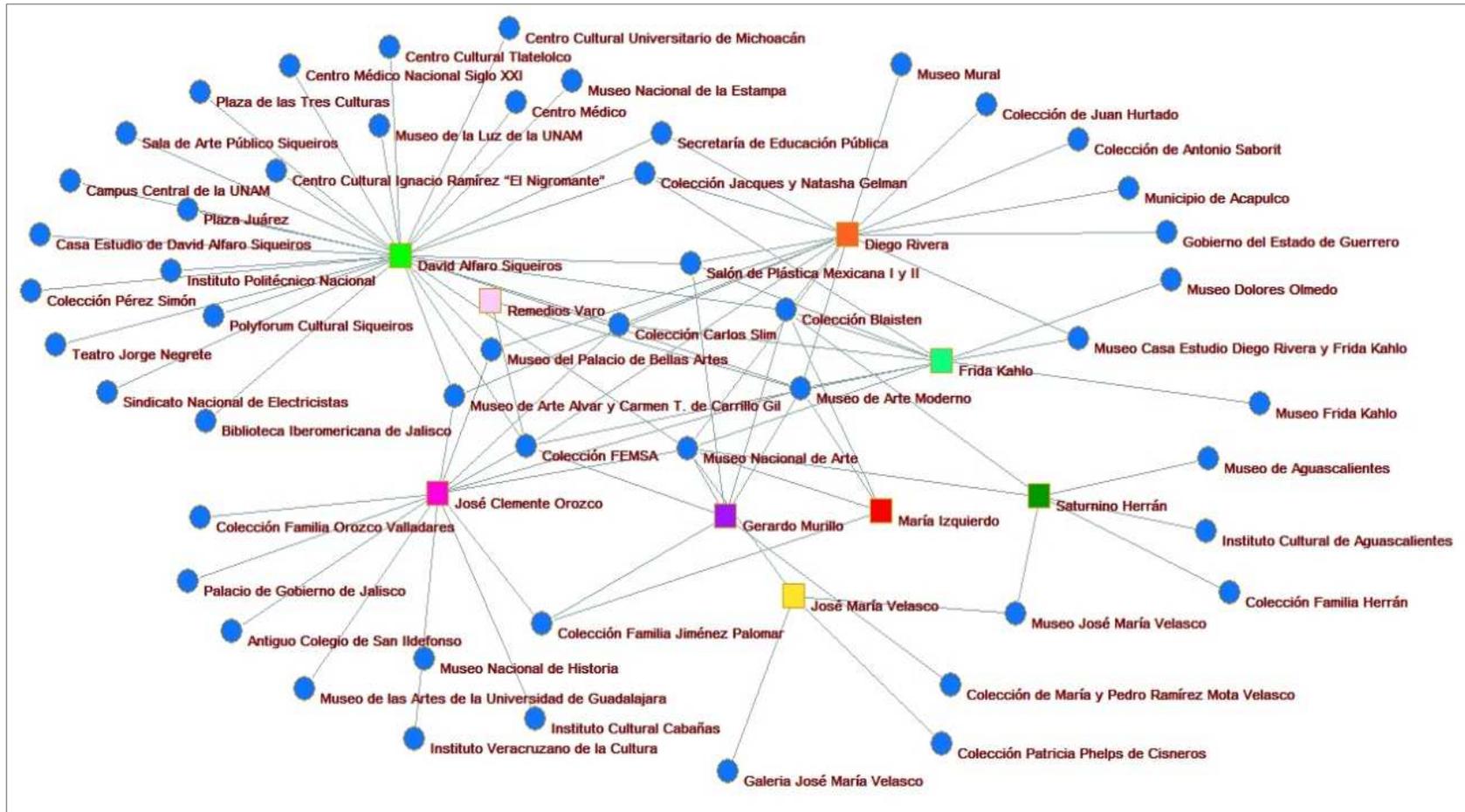


Fuente: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 19. Red de actores propietarios de bienes muebles con declaratoria de monumento artístico, 2016.

RED DE ACTORES PROPIETARIOS DE BIENES MUEBLES CON DECLARATORIA DE MONUMENTO ARTÍSTICO, 2016

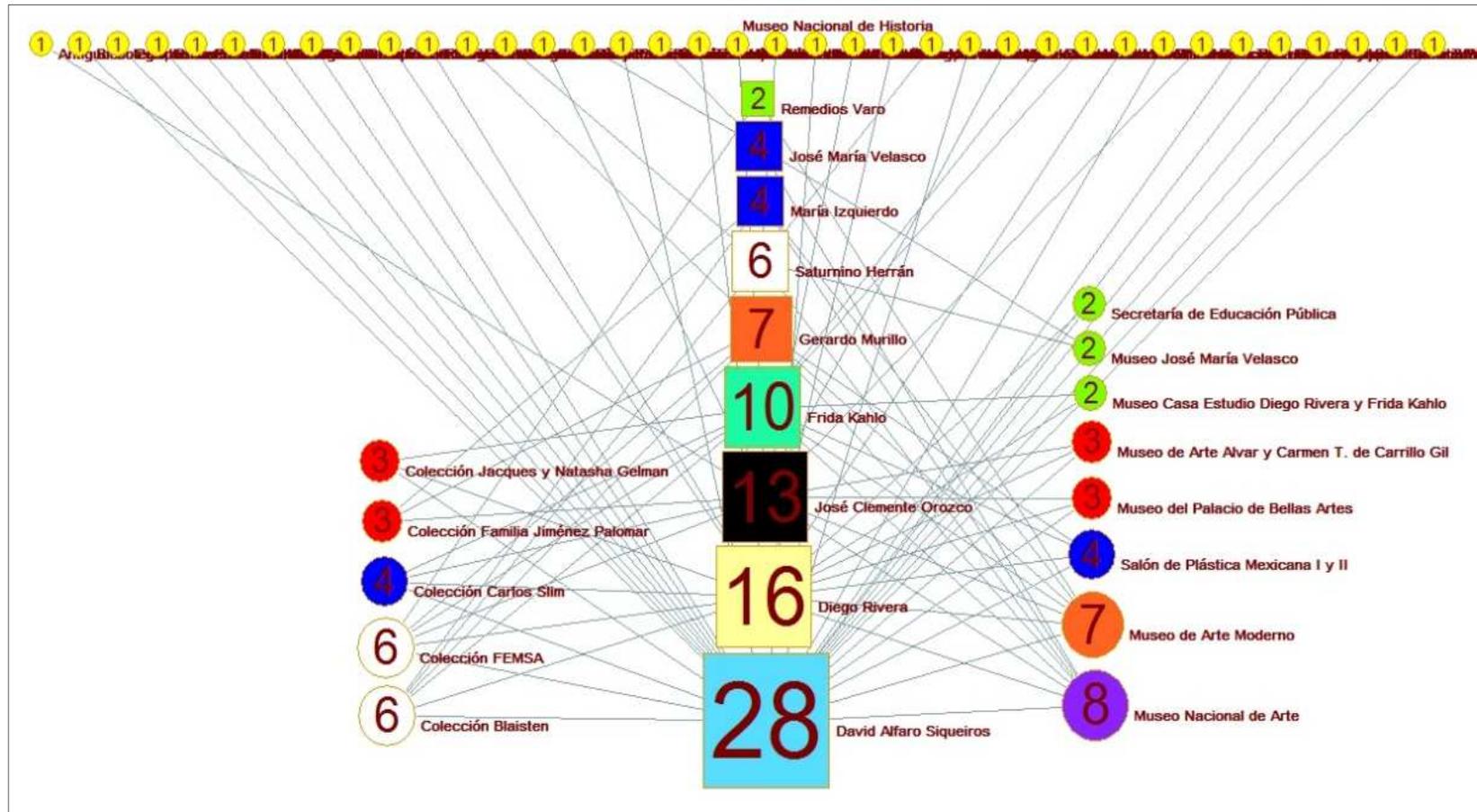


Fuente: elaboración propia

ANEXO

Anexo 20. Red del grado nodal de los actores propietarios de bienes muebles declarados monumentos artísticos, 2016.

RED DEL GRADO NODAL DE LOS ACTORES PROPIETARIOS DE BIENES MUEBLES DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016

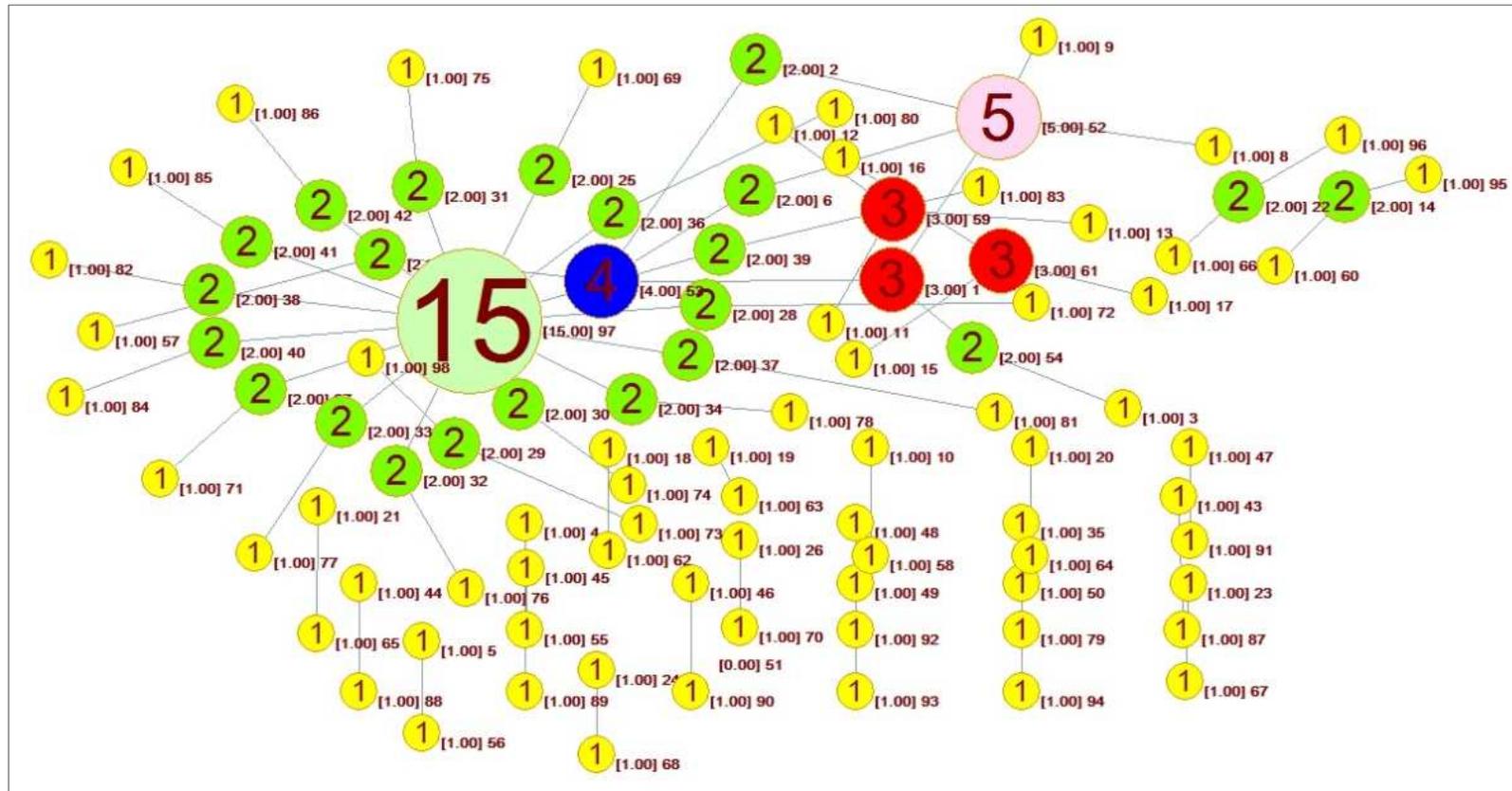


FUENTE: elaboración propia.

ANEXO

Anexo 21. Red de actores propietarios de bienes muebles con declaratoria de monumento artístico, 2016.

RED DEL GRADO NODAL DE LOS ACTORES PROPIETARIOS DE BIENES INMUEBLES
DECLARADOS MONUMENTOS ARTÍSTICOS, 2016



FUENTE: elaboración propia.

Bibliografía

- Aboites, L. y Loyo B. E. (2014). La construcción del nuevo Estado. En Velásquez G. E. (2014). *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, pp. 595-651.
- American Psychological Assosiation. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Assosiation, Sixth Edition*. Washington: Modern Manual.
- Aguilar, V. L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2010). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- ANUIES. (2016). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior del ciclo escolar 2015-2016*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). Políticas Públicas y Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Cuaderno Núm. 30. México: Instituto Federal Electoral.
- Arenilla, S. M. (2011). Redes de políticas el caso de la ciudad de Madrid. *Revista española de ciencia política*, núm. 25, págs. 31-56.
- Arte, Pintura y Genios. (2011). Recuperado de: <http://www.artepinturaygenios.com>
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Auditoría de Desempeño: 12-0-11E00-07-0254 DS-034*. México.
- Ayala E. J. (1999). Introducción: origen y evolución del neoinstitucionalismo económico. En *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 25-54.
- Banco de México. (2016). Portal Oficial del Banco de México. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/>
- Banco Mundial. (2013). *Indicadores de gobernabilidad*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador>
- Bobbio, N. (1991). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Börzel, T. A. (1997). *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. En *European Integration Online Papers (EIOP)* vol. 1.

- Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Venezuela, núm. 46, (febrero).
- Braña, F. J. (2004). *Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas. Presentación de un número monográfico sobre Bienes públicos*. España: Estudios de Economía Aplicada, Vol. 22, núm. 2, (agosto), pp. 177-185.
- Cabrero, M. E. (2005). Introducción. En *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica, pp.11-16.
- Camou, A. (2000). Estudio preliminar. En *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 9-58.
- Casa Luis Barragán. (2016). Portal Oficial de Casa Luis Barragán. Recuperado de: <http://www.casaluisbarragan.org/>
- Cerrillo, I. M. A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chaqués, B. L. (2004). *Redes de políticas públicas*. España: Centro de Estudios Sociológicos.
- CONACULTA. (2012). *Programa Nacional de Cultura 2007-2012*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Correos de México. (2016). Portal Oficial de Correos de México. Recuperado de: <http://www.correosdemexico.gob.mx/ServiciosLinea/Paginas/cemsmexpost.aspx>
- Cruz, J. G.; Serrano, B. R., y Zizumbo, V. L. (2010). Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local? *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 19, núm. 5, (septiembre-octubre), pp. 792-811.
- De la Rosa, F. B. A., Cruz, J. G. y Porras, F. (2016). Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 14, núm. 3, pp. 595-609.
- De Nooy, W., Mrvar, A. y Batagelj, V. (2005). *Exploratory Network Analysis with Pajek*. UK: Cambrigde University Press.
- Delamaza, G.; Robles, C.; Montecinos, E., y Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional. ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 1, (semestre 2012), pp. 45-86.

- Diario Oficial de la Federación. (1930). *Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales*, México: Congreso de la Unión.
- (1934). *Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural*. México: Congreso de la Unión.
- (1946). *Ley General de Creación del INBA*, México: Congreso de la Unión.
- (1972). *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Histórico*, México: Congreso de la Unión. Última reforma publicada en 2016.
- (2014). *Programa Especial de Cultura (PEC) 2014-2018*. México: CONACULTA.
- (2015). *Decreto de creación de la Secretaría de Cultura*. México: Congreso de la Unión.
- Evans, M. (1998). *Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica*. Revista Gestión y Política Pública, vol. VII, núm. 2, segundo semestre. México: CIDE.
- Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*. Núm. 50
- Excélsior. (2014). *Semillero de restauradores*. Boletín del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Recuperado de: <http://inah.gob.mx/es/boletines/2053-semillero-de-restauradores>
- Exposición de motivos de la LFMZAAH, (1971). *Legislatura XLVIII - Año II - Período Ordinario - Fecha 19711221 - Número de Diario 36*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/48/2do/Ord/19711221.html>
- Faust, C. (2002). Las redes sociales en las ciencias sociales y del comportamiento. En Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt (editores). *Análisis de redes. Aplicación en ciencias sociales*, IIMAS-UNAM, México, pp. 1-14.
- Fernández, C. F. (2002). *Los fundamentos urbanísticos de Ciudad Universitaria*. México, Facultad de Filosofía y Letras.
- FUSDA. (2011). *El patrimonio cultural en México*. México: Fundación por la socialdemocracia de las Américas, A. C.
- Gamboa, F. (1893). *Impresiones y recuerdos*. Argentina: Arnoldo Moen.
- Garciadiego, J. y Kuntz, S. (2010). La Revolución mexicana. *En Nueva historia general de México*, México: El Colegio de México, pp. 537-594.

- González, M. R. (2015). *José Clemente Orozco mostró la condición del hombre en el siglo XX*. México: La Jornada. Recuperado de: <http://www.lja.mx/2015/09/jose-clemente-orozco-mostro-la-condicion-del-hombre-en-el-siglo-xx/>
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. EUA, Vol. 91, Issue 3, (noviembre).
- Grau, H. (2014). Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 12, (julio-diciembre), p. 25-38
- Guerrero, O. (2014). Prologo. En Vicher, D. (2014). *El laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México; A.C.
- (2006). Léxico de administración pública. Conceptos básicos. *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*. México, Núm. 8, (noviembre).
- Gurza, B. (2002). Patrimonio artístico de San Idelfonso a Ciudad Universitaria. *Revista de la Universidad de México, Ciudad Universitaria 50 años después*. México: UNAM, diciembre 2002.
- Hanneman, R. A. (2001). Introducción a los Métodos de Redes Sociales. *Capítulo primero. Los datos de las redes sociales; Capítulo segundo. ¿Por qué utilizar métodos formales para representar redes sociales? Capítulo tercero. Representación de redes sociales mediante grafos. Capítulo cuarto. Representación de redes sociales mediante matrices. Capítulo quinto. Propiedades básicas de actores y redes. Capítulo sexto. Centralidad y poder. Capítulo séptimo. Grupos y subestructuras*. EUA: Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.
- Hecló, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment, en King A. (ed.), *The New American Political System*. E.U.A., Washington: American Enterprise.
- INAH. (2015). *Manual de Organización General del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. México: INAH.
- INBA. (2007). Manual General de Organización del INBA. Recuperado de: <http://www.inba.gob.mx/>
- (2014). *Programa Interno de Mediano Plazo del INBA 2014-2018*. México: INBA.
- (2016). Portal Oficial del Instituto Nacional de Bellas Artes. Recuperado de: <http://www.inba.gob.mx/>
- INEGI. (2017). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/>

- INTERPOL. (2016). Página Oficial de la Organización Internacional de Policía Criminal. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Internet>
- Kickert, M. W. J., Klijn, E. H., y Koppenjan, F. M. J. (1997). Managing networks in the public sector: findings and reflections. En *Managing Complex Networks: Strategies For The Public Sector*, London: SAGE Publications.
- Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (1998). Policy networks: an overview. En *Managing Complex Networks*. London: SAGE Publications.
- (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications.
- (2000). Working with Governance. *Public Management Review*. Núm. 2 y 3.
- (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Lascoumes, P. y Le Galés, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Lerner, B., Uvalle, R., Moreno. R. (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.: México.
- Loeza, S. (1994). Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968. En *Nueva Historia General de México*. México: El Colegio de México.
- Loeza, S. y Prud'homme, J. F. (2010). Los grandes problemas de México, Instituciones y procesos políticos. México: El Colegio de México.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*. Vol. XXXII, Núm. 4
- Lozada, L. G. (2016). El antiguo Palacio de Comunicaciones hoy Museo Nacional de Arte. *Relatos e historias de México*. Núm. 91 (marzo).
- Lozares C. (1996). *La teoría de redes sociales*. Papers, Núm. 48, pp. 103-126.
- Martínez de Albeniz, I. (2012). La política cultural en el País Vasco: del gobierno de la cultura a la gobernanza cultural. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 11, núm. 3, 2012, pp. 149-171. Universidad de Santiago de Compostela: España.

- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Venezuela, núm. 21, (octubre).
- Monumento Revolución Mexicana. (2016). Portal Oficial del Monumento a la Revolución Mexicana. Recuperado de: <http://www.mrm.mx/>
- Mosca, G. (1895). *Elementi di Scienza Política*. Italia: Torino, Fratelli Bocca Editori. Munasinghe (eds), *Property Rights and the Environment*. Social and Ecological Issues, pp. 33-46.
- Musgrave, R. A. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 53, (febrero), pp. 213-237.
- Natera, P. A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, (octubre-diciembre), pp. 755-791.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United Kingdom: Cambridge University Press. *of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Ostrom, E. (1995). Designing Complexity to Govern Complexity. En Susan Hanna y Mohan
- (1999). *Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes. De cara a la globalización, organizaciones económicas de América Latina y el Caribe*. Conferencia. Disponible de: <http://www.fidamerica.cl/actividades/conferencias/oec/ostroesp.html>
- (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, Num. 3, (verano), pp. 137-158.
- (2002). The evolution of norms within institutions: comments on Paul R. Ehrlich and Anne H. Ehrlich's. *Environment and Development Economics*, Cambridge University Press, vol. 7, pp. 171-190.
- (2009). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. Nobel Prize in Economics documents 2009-4, Nobel Prize Committee.
- (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. 2da. ed. México, UNAM-CRIMFCE.
- Pérez, A. P. (2010). *Bien público y bien privado*. México: el economista.
- Porras, F. (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

- Porras, M. J. I. (2011). Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos del El Colegio de México, A.C.*, vol. XIX, núm. 3, pp. 721-745.
- Prats, C. J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Proceso. (2007). *El mercado negro de arte*. Revista Proceso. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/94013/el-mercado-negro-del-arte>
- Ramilo, A. M. C. (2000). *Políticas públicas, instituciones y actores para la promoción de la sociedad de la información y/o del conocimiento: Un análisis comparado de Catalunya y Euskadi*. España: Universidad del País Vasco.
- Ramírez, E. E. (2016). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y la política pública. Aproximaciones y casos*. México: CIDE.
- Ramis, O. A. (2015). *El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom*. México: Ecología-política.
- Requena, F. (2003). *Análisis de redes sociales: orígenes, teorías y aplicaciones*. España: Alianza Editorial.
- Rhodes, W. R. A. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments*
- (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. London: Open University Press.
- Richardson, J. J. y Jordan, A. G. (1979). *Governing under Pressure*. Gran Bretaña: Oxford, Martin Robertson.
- Riegl, A. (1987). *El culto moderno a los monumentos. Caracteres y orígenes*. España: Visor.
- Romero, J. J. (1999). Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En Powel, W. y Dimaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Estado de México y Fondo de Cultura Económica, pp. 7-29.
- Rosas, M. A. y Schmilchuk, G. (2010). *Máquinas identitarias: Museo Nacional de Antropología y Museo de Arte Moderno de México*. México: INAH.
- Rose, R. (1984). *Understanding Big Government*. London: Sage Publications.
- Ruiz, L. L. A. y Jung, N. I. (2013). *Visualización con "Pajek"*. Laboratorio de Redes, IIMAS, UNAM, MEXICO.
- RUPAM. (2016). Portal Oficial del INBA. Recuperado de: <http://www.inba.gob.mx/>

- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. Vol. 36-4, (noviembre), pp. 387-389.
- (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. Vol. 37-4, (noviembre), pp. 350-356.
- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. En K. Hanf & Friz W. Scharpf (editors.). *Interorganizational Policy making: Limits to Coordination and Central Control*. London: SAGE Publications.
- SCJN. (2005). *Expropiación. Concepto de utilidad pública. 1012237. 945*. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección – Otros derechos fundamentales, Pág. 2228.
- Secretaria de Cultura. (2017). Portal Oficial de la Secretaria de Cultura. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cultura>
- Secretaria de Salud. (2016). Portal Oficial de la Secretaria de Salud. Recuperado de: <http://www.gob.mx/salud>
- Shapiro, M. (2001). Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 8, pp. 369-377.
- SHCP. (2016). *Cuenta Pública de la Hacienda Federal*. México: Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Venezuela, núm. 54, (octubre).
- Tabarquino, M. R. A. (2014). La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores. *Revista Estudios Políticos*, núm. 46, (enero-junio), pp. 221-241
- Teisman, G. R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Review Public Administration*, vol. 78, núm. 4, pp. 937-956.
- Tovar y de Teresa, R. (1994). *Modernización y Política Cultural*. Fondo de Cultura Económica: México.
- UNESCO. (1964). *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia)*. Italia: UNESCO.

- (1972). *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural 1972*. Francia: UNESCO.
- (2013). *Reforzar la gobernanza de la cultura para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Resultados del proyecto de banco de expertos de la UNESCO-UE*. Francie: United Nations Organization for Education, Science and Culture.
- (2014). *UNESCO Culture for Development Indicators: Methodology Manual*. Francie: United Nations Organization for Education, Science and Culture.
- Uriarte, E. (2002). *Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades*. España: TECNOS.
- Uvalle, B. R. (2009). Gestión de Redes Institucionales. *Convergencia XVI Aniversario. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, vol. 16 (octubre), pp. 41-72.
- (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Venezuela, núm. 50, (junio).
- (2012). Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En Lerner, B., Uvalle, R. y Moreno, R. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM e Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Vargas, P. S. (2008). Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana. *Revista Gestión y política pública*. Vol. 17, Núm. 1, (enero).
- Vázquez, C. A. (2012). *Redes de acción pública. Una sistematización de sus propiedades estructurales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. México: Universidad de Guanajuato, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, vol. III, número 1, (enero-junio), pp. 147-178.
- Vicher, D. (2014). *El laberinto de “governance”. La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México; A.C.
- Yáñez, R. V. (2010). *Los partidos políticos minoritarios y su influencia en el proceso de toma de decisiones en México: un análisis de redes*. Tesis, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO México, México.

Zavaleta, D. (2012). *La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la Ciudad de México*. México: CIDE

Zavaleta, D. y Ramírez, E. E. (2016). Redes intergubernamentales para la protección y conservación de centros históricos en México: el caso de Morelia. En Ramírez, E. E. *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y la política pública. Aproximaciones y casos*. México: CIDE.

Zurbriggen, C. (2011). Governance: A view from Latin America. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol.19, Núm. 38, (julio-diciembre).