

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**



**Coherencia en la Política Cultural del Gobierno  
Federal Mexicano durante el año 2020**

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHÁVEZ**

DIRECTOR DE TESINA

MTRO. JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*La Universidad, como mexicana, así aspire cual debe hacerlo a una constante superación de sus calidades académicas, no puede ser privilegiado claustro de perfecciones, radicalmente distinto de su entorno, sino tan sólo -y es mucho- el espejo del mejor México posible en cada instante, con sus excelencias, pero también con una no escasa porción de sus defectos. Lo que importa, en suma, es que esta casa de estudios sea representativa de lo nacional; pero, a la vez, progresista en el más alto grado.*

Discurso de Toma de Posesión como Rector de la Universidad Nacional  
Autónoma de México. Javier Barros Sierra, 1968.

## **Agradecimientos**

*A mis padres, abuela y hermana por todo, para siempre*  
*A la Universidad y la Facultad por brindar casa a mi formación*  
*A mis amistades y familiares por caminar conmigo, cuidar mis pasos y alentar ideas*  
*A la Dra. Georgina Caire por ser mentora con mano firme de algodón*  
*Al Mtro. Jason Camacho por confiar en el proyecto y en mí desde la primera línea*  
*A los sinodales por su generosidad*

*A ustedes, a todos mi gratitud infinita.*

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>Capítulo I. Marco Teórico</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Políticas públicas</b> .....	<b>9</b>
1.1.1 Origen de las políticas públicas.....	9
1.1.2 Definición de política pública .....	10
1.1.3 El ciclo de las políticas públicas .....	12
1.1.4 Tipos de políticas .....	16
<b>1.2 Coherencia en políticas públicas</b> .....	<b>20</b>
1.2.1 Antecedentes .....	20
1.2.2 Coordinación, coherencia e integración.....	23
1.2.3 Definiciones teóricas sobre coherencia en políticas públicas .....	28
1.2.4 Niveles de análisis de la coherencia en políticas públicas .....	30
<b>Capítulo II. Política cultural en México</b> .....	<b>34</b>
<b>2.1 La política cultural</b> .....	<b>36</b>
2.1.1 Política y cultura.....	36
2.1.2 Política cultural.....	39
<b>2.2 Política Cultural en México</b> .....	<b>49</b>
2.2.1 Antecedentes .....	49
2.2.2 La Secretaría de Cultura .....	56
2.2.3 Política Cultural Federal en 2020.....	59
2.2.4 Estructura legal y organizacional de la política cultural mexicana .....	61
<b>Capítulo III. Coherencia entre la política cultural mexicana</b> .....	<b>67</b>
<b>3.1 Descripción del instrumento analítico</b> .....	<b>68</b>
<b>3.2 Aplicación del instrumento analítico</b> .....	<b>72</b>
3.2.1 Coherencia en los objetivos, poblaciones objetivo e instrumentos.....	76
<b>Conclusiones</b> .....	<b>84</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>89</b>
<b>Sitios web</b> .....	<b>94</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>96</b>
<b>Anexo 1. Matriz de Programas, objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo..</b>	<b>96</b>
<b>Anexo 2. Matriz de comparación de objetivos</b> .....	<b>98</b>
<b>Anexo 3. Matriz para comparar instrumentos y poblaciones objetivo</b> .....	<b>104</b>
<b>Anexo 4. Comparación de objetivos de los programas presupuestarios del sector cultural del año 2019 y 2020</b> .....	<b>110</b>

## Introducción

Los gobiernos dirigen a la sociedad mediante actos de autoridad que se manifiestan en distintas formas<sup>1</sup> y afirman la ideología de los gobiernos frente a determinados problemas.<sup>2</sup> Que las acciones se basen en evidencia y conocimiento técnico-científico era la principal preocupación de Lasswell al exponer su idea de la «ciencia de las políticas»<sup>3</sup>. Con su aportación, pretendía que las acciones gubernamentales estuvieran dotadas de conocimiento científico que permitiera resolver los problemas públicos de la mejor forma posible.

A partir de la propuesta de Harold Lasswell surge el concepto de políticas públicas que *grosso modo* se puede entender como un «conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares»<sup>4</sup> que están orientados al logro de objetivos relacionados y seleccionados en contextos democráticos. Las políticas públicas son, siguiendo a Aguilar, planes específicos de acción orientados a resolver problemas específicos.

Así la ciencia de las políticas públicas se ha configurado en parte central de la práctica y análisis de los temas gubernamentales. Al respecto, Mauricio Merino apunta que, aunque gobernar por políticas genera, desde la teoría, grandes beneficios para naciones democráticas, el enfoque de no está llamado a construir, en la práctica, utopías perfectas, sino, y es mucho, a resolver problemas concretos.<sup>5</sup> Poniendo en relieve el aspecto de especificidad en la definición, análisis, explicación y puesta en práctica del enfoque Lasswelliano.

El crecimiento y diversificación de todas las actividades de las administraciones públicas, así como la creciente diversidad de actores interesados

---

<sup>1</sup> Luis Aguilar, «Introducción» en: Luis Aguilar, *01 Política pública*, Siglo Veintiuno Editores, Biblioteca Básica de Administración Pública. México. 2012. Pp. 17-60.

<sup>2</sup> Mauricio Merino, «La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas», *Reforma y Democracia*, 2008. P. 8

<sup>3</sup> Harold Lasswell, «La orientación hacia las políticas» en: Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 3ª edición.

<sup>4</sup> Luis Aguilar, , «Introducción». Op. Cit., P. 31

<sup>5</sup> Cfr. Mauricio Merino, *Políticas públicas: un ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas Públicos*, CIDE, México, 2013. Pp. 109-159

en lo público ha llevado a un orden burocrático con capas superpuestas<sup>6</sup> donde un problema concreto atañe a diferentes oficinas, órdenes y sectores gubernamentales. Vincent Ostrom apuntaba que, con arreglos institucionales de coordinación, el traslape de funciones sería benéfico en administraciones democráticas, sin embargo, la ausencia de mecanismos institucionalizados la atención del problema se dispersaría entre múltiples actores que buscarían cumplir con sus funciones sin considerar al resto de involucrados.<sup>7</sup> Resultando en una provisión de bienes y servicios públicos incompleta, e impidiendo que se alcancen metas generales.

Guillermo Cejudo y Cynthia Michel apuntan que la especificidad de las políticas públicas también ha generado que los analistas de políticas y académicos estudien detenidamente los programas o políticas de forma aislada sin prestar atención al conjunto de intervenciones gubernamentales, ni a las relaciones que generan entre ellas y en el espacio de política.<sup>8</sup> Ante ello, han surgido, a finales del siglo XX; enfoques analíticos como el de coordinación, integración o coherencia en políticas que buscan generar herramientas y explicaciones teóricas y técnicas que permitan aumentar la capacidad de los gobiernos para atender problemas complejos, a partir de relaciones positivas entre políticas, programas, sectores y actores.

Existen programas bien diseñados e implementados de forma efectiva y eficiente, que alcanzan sus objetivos en tiempo y sustancia, pero, al ser analizados como parte de una política pública, presentan redundancias o duplicidades en sus metas, poblaciones atendidas o instrumentos; o incoherencias respecto al objetivo general de la política. Lo que muestra que la integración, la coordinación y la coherencia no son atributos que aparezcan, en políticas públicas, de forma natural, sino que requieren contemplarse, diseñarse, pensarse e implementarse a lo largo del ciclo de la política pública de cualquier sector.

---

<sup>6</sup> Cfr. Michael Crozier, «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Venezuela, 1997, No. 7. P. 1

<sup>7</sup> Cfr. Vincent Ostrom, *The intellectual crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa and London. 1973. Pp. 65-80

<sup>8</sup> Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration» *Policy Sci.* Vol. 25, Num 2. 2017. Pp. 745-767

En esa tesitura, el presente trabajo busca analizar, desde el marco teórico de la coherencia, la política pública cultural implementada por el Gobierno Federal Mexicano en el año 2020. Para tal motivo, se elaboró la siguiente pregunta rectora del escrito: ¿existió una relación causal válida entre los fines, objetivos, poblaciones objetivo y los instrumentos de los programas que compusieron la política cultural mexicana del año 2020? Así, el objetivo general de la investigación es analizar, a partir de los componentes de la política cultural, si existe una relación coherente que permita alcanzar un objetivo amplio o general de forma eficiente.

La creación de la Secretaría de Cultura en el año 2015, la publicación de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, así como el cambio de gobierno federal en 2018 y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo en 2019 y del primer Plan Sectorial para Cultura en 2020 generaron cambios organizacionales y jurídicos para la Política Cultural en México. Por eso es por lo que se encontró relevante estudiar la relación causal que existía entre los programas presupuestales, muchos de ellos presentes desde principios del milenio, con los nuevos objetivos institucionales y políticos planteados y formalizados en el año 2020.

Durante la investigación únicamente se contempla el ejercicio fiscal 2020, pues fue el primer año en el que la Secretaría de Cultura contó con un Programa Sectorial propio e independiente a la Secretaría de Educación Pública, por lo que se logró observar la coherencia entre los programas individuales y los objetivos sectoriales y de política.

Para lograr los objetivos planteados y lograr resolver la pregunta de investigación se planteó una estrategia metodológica cualitativa, fundada en el análisis documental de fuentes normativas y programáticas, así como una exhaustiva revisión de fuentes teóricas y bibliográficas. Apoyándose en el uso del análisis de políticas públicas para contrastar y comparar la normativa de las políticas con lo propuesto desde el enfoque de coherencia en políticas públicas.

Para ello, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones. En la primera parte se presenta un marco teórico y referencial, donde se aborda, en primer lugar, aspectos centrales de las políticas públicas y, seguido de un recorrido por el enfoque de coherencia. El segundo capítulo, se propone definir la política cultural de forma



general, para, a partir de ello, observar una definición amplia que pueda aplicarse en el contexto mexicano actual, para describir someramente las características y componentes de la política cultural en el año 2020.

Finalmente, en el tercer apartado se expone un instrumento analítico que permitió estructurar la información normativa de los programas presupuestarios del sector cultural del gobierno federal para el ejercicio fiscal 2020, con lo que se realizó un análisis empírico de la coherencia en la política cultural a partir de los planes sectoriales de desarrollo, y los objetivos, metas, población objetivo e instrumentos de las intervenciones específicas.

# Capítulo I. Marco Teórico

## 1.1 Políticas públicas

### 1.1.1 Origen de las políticas públicas

En la segunda mitad del siglo pasado, en las universidades estadounidenses, se realizaron estudios y análisis que buscaban efficientar y mejorar las acciones de los gobiernos tomando en cuenta los lineamientos democráticos. Por un lado, se pretendía formular instituciones políticas que impidieran que los malos gobernantes hicieran daños irreparables, y por otro se buscaba generar criterios y valoraciones técnicas científicas que ayudaran a obtener mejores resultados en los productos gubernamentales y que la actuación del gobierno fuera siempre tan precisa como lo es en tiempos de guerras.

En ese contexto, Harold Lasswell propuso la ciencia de las políticas (*Policy Sciences*) que, a grandes rasgos, se podría entender como un programa de investigación con el que se busca articular la ciencia, de forma interdisciplinaria, con las decisiones de los gobiernos. Se consideraba que los gobiernos necesitaban más conocimiento sobre el proceso de formulación y diseño de las acciones y programas que generaban y, desde luego, durante el proceso de implementación. Luis Aguilar Villanueva sintetiza la propuesta de Lasswell como una demanda por un gobierno ilustrado y dirigido por la ciencia.<sup>9,10</sup>

En el artículo fundador, *La orientación hacia las políticas*, Lasswell establece que su propuesta contribuiría a generar conocimiento sistemático, ordenado y objetivo sobre los procesos de elaboración y ejecución de las políticas. Pues, permitiría generar datos acumulables y comparables con los que se puedan construir hipótesis, conclusiones y generalizaciones. En una tradición positivista, el autor enuncia que la discusión metodológica ya está ganada, pues el método cuantitativo es el que permitirá solventar las necesidades de inteligencia que los

---

<sup>9</sup> Cfr. Harold Lasswell, «La orientación hacia las políticas», en Aguilar, Luis. *El estudio de las Políticas Públicas*, Colección de Antologías de Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 79-103.

<sup>10</sup> Cfr. Luis Aguilar, «Marco para el análisis de las políticas pública», *Administración & Ciudadanía*, Vol. 3, Núm., 2. España, EGAP, 2008.

gobiernos requieren.<sup>11</sup> Esta disciplina tiene como objeto de estudio natural, citando a Merino, a las llamadas políticas públicas (en inglés, *public policies*).<sup>12</sup>

En la argumentación de Lasswell se observan dos elementos de análisis que nutren su propuesta, por un lado, el aspecto político, pues se habla de decisiones de una autoridad que demuestra atención y actuación gubernamental, motivados por intereses y aspiraciones político-partidistas, que generan implicaciones colectivas. Por otro lado, se encuentra el elemento técnico-científico, donde se entrelazan dos marcos de referencia, el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en la política.<sup>13</sup>

El marco pensado por Lasswell ha tomado fuerza en el mundo académico, y ha permeado en la forma en la que los gobiernos nacionales o subnacionales toman decisiones y ejecutan acciones. A la luz de esa amplia propuesta se han generado numerosos estudios que atienden el conocimiento sobre proceso, integral o por separado, de las políticas públicas y ha contribuido a generar un *corpus* académico sobre los temas o áreas de atención de las políticas públicas, sus causas, consecuencias y variables que las componen.

En los siguientes apartados se busca construir algunas definiciones que serán rectoras a lo largo del trabajo. Primero, se hablará sobre las políticas públicas; seguido del proceso o ciclo de políticas; de la clasificación de políticas propuesta por Lowi; luego, de los instrumentos que puede utilizar el gobierno para ejecutar sus decisiones, y, finalmente, de la coherencia en las políticas públicas.

### 1.1.2 Definición de política pública

Hasta ahora se han planteado, de forma histórica, las raíces de la ciencia de las políticas, a continuación, se buscará crear una definición amplia del objeto de estudio de esta disciplina, es decir de las políticas públicas. Aguilar Villanueva, quien introdujo el enfoque de la ciencia de las políticas en México, propone entender a las

---

<sup>11</sup> Harold Lasswell, «La orientación hacia las políticas», *Op. Cit.* Pp. 79-103

<sup>12</sup> Mauricio Merino, «De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto sin disciplina» en Méndez, José Luis. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, 2000. Pp. 115-117.

<sup>13</sup> Harold Lasswell, «La orientación hacia las políticas», *Op. Cit.* Pp. 79-103

políticas públicas como «un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal»<sup>14</sup> que surgen de una interlocución entre el gobierno y sectores diversos de la sociedad, por ejemplo: partidos políticos de oposición, organizaciones de la sociedad civil, académicos, tanques de pensamiento. Añade que son decididas por autoridades que gozan de legitimidad y son llevadas a cabo por actores gubernamentales, con recursos públicos y posiblemente en asociación con actores sociales; por último, señala que llegan a configurar patrones de comportamiento social.<sup>15</sup>

Por su parte Mauricio Merino define a la política pública como una respuesta organizada a un problema común, señala que son intervenciones deliberadas del Estado para corregir situaciones que son reconocidas socialmente como problemas públicos o comunes. Precisa que son decisiones transversales que regulan la actuación de los gobiernos y de actores sociales; que son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con autoridad legítima; y que se implementan mediante el uso de recursos normativos, humanos y económicos del sector público.<sup>16</sup>

El aspecto plural de las políticas públicas implica una deliberación y discusión de los problemas públicos y sus posibles soluciones, el cual puede ser posible en sociedades democráticas. David Arellano y Felipe Blanco establecen que la premisa fundamental de las políticas públicas es que nadie tiene el monopolio de la verdad y eso fomenta el pluralismo, orienta a la argumentación y a la búsqueda y creación de evidencia y conocimiento científico que respalde las decisiones tomadas.<sup>17</sup> Generando, en el ambiente político, distintas alternativas para tratar los problemas públicos.

Con base en los argumentos anteriores, podemos decir que las políticas públicas son (1) un conjunto de acciones intencionales, racionales y causales, resultado de la decisión de una autoridad con poder público legítimo. (2) Surgen

---

<sup>14</sup> Luis Aguilar, «Marco para el análisis de las políticas pública», *Op. Cit.* P. 5

<sup>15</sup> *Cfr.* Ibid. pp. 1-9

<sup>16</sup> *Cfr.* Mauricio Merino, *Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en los problemas públicos*, *Op. Cit* Pp. 17-41

<sup>17</sup> *Cfr.* David Arellano y Felipe Blanco. *Políticas públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013. Pp. 24-29

como respuesta a situaciones entendidas como problemas públicos y utilizan recursos gubernamentales vía mecanismos e instrumentos concretos. (3) Son resultado de la deliberación pública, donde están presentes de actores públicos, privados y sociales y la ciudadanía en su rol de electores, contribuyentes y/o ciudadanos participativos. Al elegirse una alternativa de solución se abandonan otras ideas y por lo tanto se pueden ver afectados los intereses de un sector de la sociedad por la «no-decisión».

Retomando a Lasswell, además, las políticas públicas requieren de información, datos y conocimiento científico para lograr resultados efectivos, eficientes y eficaces, mediante intervenciones gubernamentales concretas y coherentes. Sin embargo, también exigen de un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias que les permita persistir en la arena pública de una sociedad democrática, citando a Giandomenico Majone «las políticas públicas están hechas de palabras».<sup>18</sup>

### 1.1.3 El ciclo de las políticas públicas

A partir de la definición de política pública y el ambicioso planteamiento inicial de Lasswell, podemos ver que las políticas públicas abarcan diversos procesos que van de la deliberación a la implementación; de la discusión legislativa a la construcción de un problema público. Para poder estudiar de forma puntual a las políticas se ha desarrollado, desde la década de los setenta, el llamado enfoque por etapas o, en palabras de Nakamura, el enfoque de libro de texto. Este enfoque ha tenido como resultado el llamado «Ciclo de políticas».

El llamado ciclo de políticas constituye, siguiendo a Arellano y Blanco, un ideal teórico que propicia el estudio detallado de las políticas, desagregándolas en etapas que permitan observar las condiciones, estructuras, actores e instituciones que existen a lo largo del diseño, implementación y evaluación de las políticas.<sup>19</sup> Las etapas de ese ciclo han sido modificadas por distintos autores, pasando de ser

---

<sup>18</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, 1997. P. 35

<sup>19</sup> Cfr. David Arellano y Felipe Blanco. Op. Cit. P. 39-54

tres (Inteligencia, diseño y elección) como propuso Simon, a 12 que propuso Rose en 1973.<sup>20</sup>

Es un modelo analítico que ha recibido una serie de críticas, principalmente en torno a que el mundo real es mucho más complicado y no permite la definición puntual de las etapas de política, y por lo tanto presenta una imagen falsa de un proceso lineal que no existe en la realidad. Además, se considera que este modelo no se puede someter a pruebas empíricas y tampoco aporta explicaciones causales acerca de la incidencia de una etapa en las otras.

Sin embargo, Parsons considera que es un modelo que permite hacer más manejable el abanico de modelos y herramientas analíticas y metodológicas que se han desarrollado para estudiar las políticas públicas. «La fortaleza del enfoque ‘por etapas’ es que proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad. Así cada etapa presenta un contexto en el que se puede echar mano de diferentes marcos (de análisis)»<sup>21</sup>. Es por ello, que este trabajo encuentra relevante la presentación de este enfoque de estudio.

Han existido desde 1950 distintas propuestas para estructurar, analíticamente, las etapas del ciclo de políticas. Por ejemplo, Lasswell en *The Decision Process*, propuso siete etapas (inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, impacto y evaluación), Jenkins<sup>22</sup> propuso que la Iniciación, la información, consideración, decisión, implementación, evaluación y terminación eran las etapas que toda política cursaba. Eugene Bardach en su libro *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* establece que la definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos, decisión y argumentación de la propuesta es un camino que todas las políticas siguen. Bardach anticipa que los ocho pasos no suelen ser siempre claramente visibles para el analista, pero que la definición del problema es el mejor punto de partida.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Cit. en Wayne Parsons, *Políticas públicas*, FLACSO, México, 2007. Pp. 111-115.

<sup>21</sup> *Ibid.* p.114.

<sup>22</sup> Cit. en: *Ibid.*, p. 112.

<sup>23</sup> Cfr. Eugene Bardach. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. 1998. Pp. 13-76

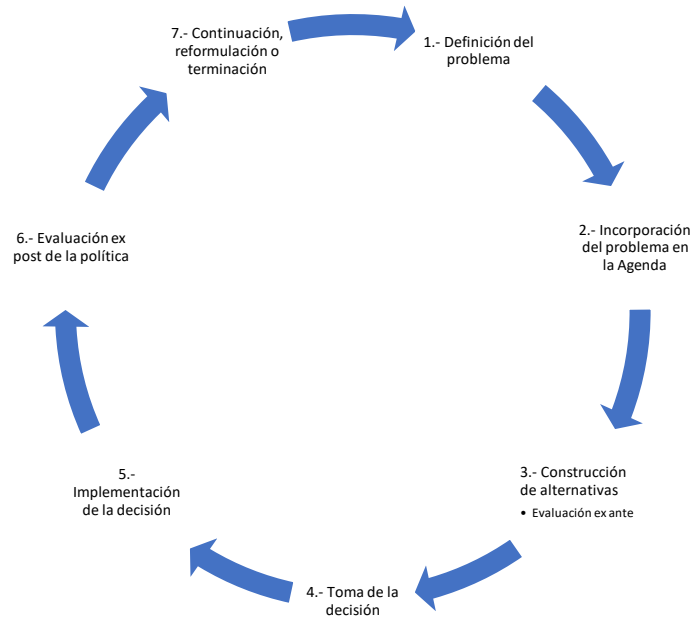
Vemos que hay fases que son, con cambios en los nombres, coincidentes en las distintas propuestas. Para fines de este trabajo se contemplarán cinco grandes fases en el ciclo de políticas públicas: (1) la definición del problema público, como dice Bardach, es el mejor punto de partida. (2) La formación de agenda, que cobra relevancia en las sociedades democráticas, pues es la etapa en que se reconoce que existe un problema y que amerita la atención del gobierno. (3) El diseño de la política, es el momento en que se establecen las relaciones entre los medios manipulables y los objetivos planteados; donde se construyen alternativas y se toman decisiones. (4) La implementación, que es «el proceso de reunir y poner en su lugar todas las partes que necesita una máquina»<sup>24</sup>. Por último, (5) la evaluación que busca analizar y estudiar la efectividad de las políticas contra sus objetivos establecidos en la etapa de diseño (ver *gráfica 1*). Además, existen algunas fases adicionales que pueden ser útiles para utilizar esta herramienta analítica (Ver *gráfica 2*).<sup>25</sup>



<sup>24</sup> David Arellano y Felipe Blanco. *Op. cit.*

<sup>25</sup> Fernando M. Jaime, Gustavo Dufour, *et al. Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, pp. 85-113

Gráfica 1: El ciclo de políticas públicas, Fuente: David Arellano y Felipe Blanco *Políticas públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013.



Gráfica 2 El proceso de las políticas públicas. Fuente: Fernando M. Jaime, Gustavo Dufour, et al. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche. 2013.

Como hemos visto, las políticas públicas se enriquecen mediante varias acciones intelectuales, como la información, el análisis, y la crítica, y acciones políticas, como la discusión, persuasión, acuerdo y negociación.<sup>26</sup> Estas acciones tienen como precondition un ambiente democrático, muy apegado a las ideas de Madison<sup>27</sup>, donde existan actores con perspectivas, racionalidades e intereses en problemas públicos específicos, así como recursos institucionales para contribuir en su solución.

Como ya se advirtió el enfoque por etapas debe ser visto como un dispositivo heurístico y por lo tanto hay que considerar precauciones para no entender la realidad compleja, fluida e interactiva como un aspecto lineal y simple. Y poder utilizarlo como un esquema que permita la explicación, identificación y comparación de procesos en torno a las acciones necesarias para una política pública. En la

<sup>26</sup> Cfr. Rodolfo Canto Saénz, «Políticas públicas, racionalidad y razón», *Tópicos, Revista de Filosofía*, Universidad Iberoamericana, México, 2015.

<sup>27</sup> Cfr. Alexander Hamilton, «El Federalista X», *El federalista*, Akal.



realidad, señala Bardach, los problemas públicos no llevan siempre el mismo flujo, pero si cuentan con aspectos similares que permiten la comparación y la generación de conocimiento científico.<sup>28</sup>

#### 1.1.4 Tipos de políticas

La relación entre el gobierno y la ciudadanía en una política pública cambia dependiendo de las acciones que se realicen planteó Theodore Lowi en 1964. Por lo tanto, se dio a la tarea de pensar en un «esquema interpretativo general»<sup>29</sup> con el que pretendía explicar y predecir las relaciones y el nivel de conflicto que se crearía en cada tipo de política. Gracias a ese esquema diseñó una clasificación de políticas públicas que, a diferencia de la tipología temática o de *issue areas*, permitiera acumular datos y generar conclusiones.

Como preámbulo, el esquema parte de que los ciudadanos se relacionan basándose en las expectativas que se generan en torno a los productos gubernamentales. Es decir, los ciudadanos se relacionarán más con aquellas alternativas de solución que les generen mayores beneficios y menores costos. Lowi creía que la política (*politics*) y las relaciones de poder (ciudadanos – gobierno) se determinan por la política (*policy*) en juego.

Al respecto, Aguilar Villanueva añade: «Tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política».<sup>30</sup> Por lo tanto, las políticas públicas, su diseño, implementación y desarrollo, no ocurre en un ambiente neutro o libre de conflictos, sino en arenas reales de poder donde conviven, discuten y coinciden fuerzas políticas y sociales. Lowi considera que estas arenas de poder desarrollan sus estructuras políticas, procesos, élites y relaciones específicas, y que dependen de los productos gubernamentales, así como de sus impactos, costos y beneficios que los interesados esperan de una política determinada.

---

<sup>28</sup> Eugene Bardach. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Op. Cit. Pp. 13-17

<sup>29</sup> Theodore Lowi, «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política», *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa. 2013. Pp. 89-117

<sup>30</sup> Luis Fernando Aguilar, «Estudio introductorio», *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

A partir de los cruces del esquema interpretativo se creó una clasificación de políticas públicas, que se basa en el impacto social de los productos y donde cada tipo de política crea estructuras, élites, relaciones y conflictos específicos. Esta clasificación está basada en la aplicabilidad y la probabilidad de coerción del gobierno sobre los ciudadanos, o bien, como interpretó Wilson, en que tan difusos son los costos y los beneficios. Además, el modelo de Lowi preveía un mayor beneficio científico, pues permitía comparar las arenas en distintas áreas de cuestión.

		Costos	
		Concentrado	Difusos
Beneficios	Concentrados	Políticas Redistributivas	Políticas Distributivas
	Difusos	Políticas Regulativas	Políticas Institucionales o Constitucionales

Tabla 1. Clasificación de políticas por costos y beneficios, James Wilson. «Political organizations» Princeton University Press. 1973,

		Aplicabilidad de la coerción	
		Conducta individual	Entorno de la conducta
Probabilidad de coerción	Remota	Políticas distributivas	Políticas institucionales o constitucionales
	Inmediata	Políticas Regulativas	Políticas redistributivas

Tabla 2 Tipos de coerción, tipos de políticas. Fuente: Rodolfo Canto, «Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos», Op. Cit.

La clasificación de Lowi propone cuatro arenas de política, la regulatoria, distributiva, redistributiva y constitutiva. Sobre la política regulatoria nos dice que genera arenas pluralistas de conflicto donde se requiere negociación, anticipa que

es un espacio muy conflictivo, pues los distintos grupos tienen intereses excluyentes, lo que obliga a los actores a generar coaliciones o alianzas para lograr liderazgos. Son políticas en las que existen ganadores y perdedores en el corto plazo, pues las regulaciones son aplicaciones de leyes generales que limitan la libertad de los individuos en busca de un bien superior, y suelen desagregarse por sectores, pero su aplicación suele ser a individuos, usualmente prevén sanciones para eventuales infractores.

En cuanto a las políticas distributivas, Lowi señala que su principal característica es que pueden desagregarse en pequeñas unidades independientes e individualizadas, se advierte que es una arena relativamente pacífica, pues los perdedores y los beneficiarios no necesitan enfrentarse directamente, y permiten generar acuerdos particulares de apoyo mutuo en un sistema de partido políticos. Estas políticas afectan directamente la conducta individual.<sup>31</sup>

Las políticas redistributivas incluyen relaciones entre amplias categorías sociales de individuos, se presupone que las acciones individuales estarán interrelacionadas. Canto Sáenz, señala que este tipo de políticas pueden ser un indicador característico de la ideología del gobierno en turno, pues indica qué categorías sociales son las que requieren mayor atención del gobierno, evidenciando que son «los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado»<sup>32</sup>. Esta es la arena donde existe mayor probabilidad de conflicto pues existen grupos de interés organizados y luchan constantemente por ser atendidos.

Por último, las políticas constituyentes que son un tipo de políticas que actúan sobre el entorno de la conducta y modifican la distribución de competencias de los gobiernos. En esta arena de política, el nivel de conflicto suele ser medio y generalmente se desarrollan en cámaras legislativas. Los partidos políticos, las instituciones democráticas, la división de poderes y las academias jurídicas suelen ser actores principales. Esta clasificación permite al analista generar conocimiento

---

<sup>31</sup> Cfr. Theodore Lowi, «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política», *Op. Cit.* Pp. 89-117

<sup>32</sup> Rodolfo Canto Saénz, «Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos», *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018. Colección INAP*, INAP, México, 2019, p. 248.

replicable y comparable de los distintos tipos de políticas, contribuyendo a generar premisas generales. Además, de predecir el nivel de conflicto social que se generará de acuerdo con las características de cada política.<sup>33</sup>

Aunque la clasificación de Lowi ha sido utilizada continuamente, vale la pena destacar que existen otras clasificaciones. Por ejemplo, la clasificación temática que divide a las políticas dependiendo del sector al que forman parte, lo que genera políticas sociales, culturales, educativas, de seguridad, entre otras. Éstas clasificaciones son complementarias, puesto que una política del sector educativo puede tener las características de una política redistributiva o constituyente.

También, es posible clasificar las políticas a partir de la expresión institucional que toman y cuyas alternativas son enlistadas por Bardach en «Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas». En ese sentido, podrían expresarse como la creación de impuestos, la supresión de impuestos existentes, el cambio en las tasas impositivas o el cambio en los sistemas de recaudación fiscal.<sup>34</sup>

Las políticas se pueden expresar como regulaciones a los precios, productos, o monopolios; regulaciones sociales; o regulaciones a los niveles de entrada, salida, producción, servicios. De igual forma se pueden ver como leyes o reglamentos que modifiquen el comportamiento de los ciudadanos dentro de la sociedad o en su relación con los gobiernos. A la par, pueden ser vistos créditos fiscales, subsidios, programas asistenciales o servicios públicos. En el siguiente esquema Lowi muestra cómo se pueden cruzar las distintas tipologías para generar datos acumulables y comparables.

---

<sup>33</sup> Cfr. Theodore Lowi, «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, 1972 32(4). 298-310.

<sup>34</sup> Cfr. Eugene Bardach. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Op. Cit. pp. 81-90

		<b>Aplicabilidad de la coerción.</b>	
		<b>Actúa a través de:</b>	
		<i>Conducta individual</i>	<i>Entorno de la conducta</i>
<b>Probabilidad de la coerción</b>	<i>Remota</i>	<b>Distributiva</b> (Subsidios)	<b>Constituyente</b> (Asuntos electorales, nuevas secretarías de Estado, propaganda pública)
	<i>Inmediata</i>	<b>Regulatoria</b> (Regulaciones, leyes, reglamentos)	<b>Redistributiva</b> (Seguridad Social, impuestos progresivos, controles de crédito)

Tabla 3 Tipos de políticas y de arenas de poder. Fuente: Theodore Lowi, «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, 1972.

## 1.2 Coherencia en políticas públicas

### 1.2.1 Antecedentes

Como se revisó anteriormente, las definiciones de políticas públicas hacen referencia a un conjunto de acciones, decisiones y/o programas que ejecutan una autoridad con poder público y con lo que busca atender un problema o asunto público. Sin embargo, como señala Cejudo y Michel, esas acciones no tienen, de forma natural, una relación armónica entre ellas, y tampoco con las acciones tomadas en distintos subsistemas de políticas, cayendo en un problema miopía que propicia que las políticas se vean como un elemento aislado de su entorno.<sup>35</sup>

A lo largo de este apartado se presentará el marco de coordinación, coherencia e integración de políticas públicas, partiendo de la necesidad de los

<sup>35</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016): 3-31. Pp. 2

gobiernos por atender problemas complejos, multicausales y multidimensionales que requieren de actores e instituciones de más de un subsistema de política para identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar programas y políticas que atiendan esos problemas.

Desde los argumentos iniciales de Lasswell sobre la Ciencia de las políticas y las definiciones básicas de política pública se hablaba de un conjunto de acciones gubernamentales que buscaban mejorar una condición problemática. Kliksberg planteaba que desde el último cuarto del siglo XX se estaba viviendo una «explosión de la complejidad»<sup>36</sup>, pues las variables geoeconómicas, geopolíticas y tecnológicas generaban cambios profundos en lapsos breves. Habla de una sociedad compleja y multidimensional con problemas públicos con los mismos adjetivos.

La complejidad de la que nos habla Kliksberg orientó a que se multiplicaran las acciones de gobierno para resolver un problema público, llevando a que se sumaran actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de políticas públicas. Motivando a que cada institución interpretara, a la luz de su marco legal, los grandes objetivos nacionales que se han visto divididos dando cabida a acciones independientes, en ocasiones descoordinadas y/o incoherentes en relación con las demás intervenciones.

Desde la última década del siglo pasado, según Juan Lerda, Jean Acquatella y José Gómez surgió un sentimiento, tanto en América Latina como en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de un debilitamiento en las capacidades de los gobiernos para alcanzar los resultados que se esperan de ciertas políticas públicas y programas presupuestarios.<sup>37</sup> La CEPAL proponía adoptar modelos de gestión pública donde se arroparen ideas de transparencia, eficiencia, profesionalismo en el servicio público, reingeniería de procesos entre otros.

---

<sup>36</sup> Cfr. Bernardo Kliksberg. «Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos». *Sociedad y Política*. 1998. Pp. 158

<sup>37</sup> Cfr. Juan Lerda; Jean Acquatella; José Gómez. *Integración, coherencia, coordinación de políticas sectoriales*. Comisión Económica para América latina, Serie Medio Ambiente, 2002. Núm. 76

En ese sentido, Michael Crozier<sup>38</sup> identifica algunas dificultades para lograr una transición de un modelo burocrático jerárquico y centralizado a un modelo de gestión pública. Como primer aspecto señala que la complejidad de las relaciones humanas es una variable que se debe considerar seriamente, pues brinda oportunidades a los actores de tomar decisiones con mayor libertad de selección en función de sus objetivos. Y, a la inversa, mientras más libertad tienen los actores más compleja es la interacción con otros actores. Añade, como propuesta, que «se requiere mayor intervención pública para dominar la complejidad; de una manera u otra, todos los grupos [...] exigen la intervención, pero se rehúsan a obedecer las reglas que visualizan para otros»<sup>39</sup>.

Además, considera que para lograr un modelo de gestión pública se requiere de construir relaciones claras entre programas y resultados, lo cual requeriría un cambio gerencial en la forma de razonar y entender a las organizaciones públicas. Señala que los líderes de las instituciones deben ser juzgados por sus logros y resultados y no por la obediencia o deferencia que rinden al jefe de gobierno y que todo esto debe estar aceptado por una cultura de comunicación, inter e interinstitucional, abierta y segura, confianza y disposición a la cooperación

Por su parte, Bernardo Kliksberg considera que se requiere un «Estado inteligente»<sup>40</sup> que se concentre en metas estratégicas relevantes para la sociedad, con un diseño institucional y capacidades gerenciales para gobernar al gobierno. Y con esto, ser capaz de fortalecer las integraciones nacionales y subnacionales, y de fungir como «un ente regulador a distancia, un agente constructor de nodalidad que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, atraer voluntades, direccionar la acción pública buscando complementariedades y sinergias»<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Michael Crozier, «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública», *Op. Cit.*

<sup>39</sup> *Ibid.* P. 2.

<sup>40</sup> *Cfr.* Bernardo Kliksberg . «Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos», en *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, México.

<sup>41</sup> Enrique Cabrero y Dionisio Zabaleta. «¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas» *Reforma y Democracia*, No. 43, Feb. 2009, pp. 27-62

Lerda, Acquatella y Gómez señalan que en los modelos de control democráticos y de gestión pública, como el descrito por Crozier, trajeron como consecuencia acciones de gobierno fragmentadas y una horizontalidad de las jerarquías administrativas. Debilitando los incentivos para liderazgos sectoriales y debilitando las capacidades institucionales para generar coherencia y comunicación con agencias, actores y organizaciones del mismo sector.

Identifican que estos modelos no contribuyeron claramente a solucionar el sentimiento de insatisfacción con las políticas que se implementaron considerando las variables identificadas en sus estudios. Señalan que se identificaron complicaciones como falta de coherencia interna de los programas, falta de coherencia en relación con el resto de las políticas del sector, no se encontraban integradas rumbo a objetivos claros y carecían de mecanismos e incentivos para la coordinación.

### 1.2.2 Coordinación, coherencia e integración

A partir de lo descrito en el apartado anterior, podemos ver que todos los problemas públicos tienen, en menor o mayor medida, cierta complejidad para su tratamiento. Las teorías del *New Public Management* (NPM), que fueron adoptadas en distintos países alrededor del mundo, propusieron la creación de unidades especializadas en ciertos problemas, considerando que generarían mayor eficiencia en los gobiernos.<sup>42</sup> Los límites de esa tendencia estaban en que se ignoraba la coordinación institucional, horizontal o vertical, lo cual dificulta alcanzar los objetivos amplios, pues superan las capacidades de una unidad administrativa.

Como explicó Guy Peters, la especialización propuesta por el NPM segmenta artificialmente los problemas y no permite concepciones integradas de las causas, dificultando encontrar remedios efectivos a problemas complejos. Esto genera que la responsabilidad del abordaje de un problema se disperse entre diferentes políticas, diversos actores y múltiples ministerios e, incluso, niveles de gobierno. Jennings sugirió que la óptica de especialización funciona para problemas simples

---

<sup>42</sup> Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration» *Policy Sci.* Vol. 25, Num 2. 2017. Pp. 745-767



unidimensionales, pero cuando el problema es multidimensional y complejo, se requieren mecanismos distintos.<sup>43</sup>

Este fenómeno, fue estudiado por Cejudo y Michel, quienes se adhieren a Peters y lo catalogan como «acciones fragmentadas de gobierno», mientras que Hood lo conoce como departamentalismo y Bouckaert como agencialización.<sup>44</sup> Ellos coinciden en que esta tendencia favorece al cumplimiento de acciones específicas, pero no al tratamiento de situaciones complejas, mismas se ven afectadas por unidades administrativas con objetivos y capacidades específicos.

Como respuesta a ese problema surgieron, académicamente, los enfoques de coordinación de políticas públicas, de integración de políticas y de coherencia en políticas públicas. Estos buscan generar conocimientos sobre como los gobiernos pueden brindar soluciones a problemas complejos de forma eficiente. Parten de que las políticas públicas no viven en ecosistemas aislados o artificiales y que la implementación de un programa afecta, en menor o mayor medida, al resto de la arena de la política, e incluso, a otras arenas políticas.

Los conceptos de integración, coordinación y coherencia tienen diversas similitudes, sin embargo, este trabajo los entiende como conceptos sustantivamente distintos. En las siguientes líneas se describirán de forma general, con el objetivo de delinear sus diferencias y construir sus definiciones.

La coordinación puede ser entendida, de forma general, como un desempeño armónico de distintos actores gubernamentales y sociales en torno a un objetivo común.<sup>45</sup> Otra definición, nos dice que la coordinación es la colaboración articulada de actores políticos y administrativos para lograr un fin específico definido en conjunto. Con ambas acepciones podemos ver que la coordinación se aplica a nivel organizacional, es decir, busca construir relaciones armónicas entre los actores involucrados en el tratamiento de un problema.

---

<sup>43</sup> Cfr. Guy Peters, «Managing horizontal government: the politics of co-ordination» *Public Administration*, 1998.

<sup>44</sup> *Cit. ibid.*

<sup>45</sup> Mariana Córdova. *La importancia de la integración de políticas. El caso de la política de preservación de patrimonio cultural*. CIDE. México 2016.

Por su parte, Martínez Nogueira expone que la necesidad de la coordinación en políticas pública resulta de la diversidad de actores que colaboran, en un esquema de división de trabajo y responsabilidades, a la atención de una situación específica. Considera que se requieren procesos de creación de reglas y mecanismos de decisión con las que los actores puedan trazar estrategias de colaboración sin afectar los intereses y competencia del resto de organizaciones presentes.

Los mecanismos o instrumentos de coordinación son la respuesta tradicional de los gobiernos ante los problemas complejos y multidimensionales. Se sostiene en dos factores *sine qua non*: (1) el intercambio constante de información relevante y oportuna; (2) la definición clara y conjunta de reglas, instituciones y responsabilidades en el tratamiento del problema o la puesta en marcha de la política, con el fin de que cada actor conozca sus atribuciones, presupuesto y necesidades.

Nuria Cunill-Grau enuncia que la coordinación puede ser dentro de un sector, donde se trabaja con una misma cadena de mando política, lo que vuelve más factible y eficiente la colaboración. A diferencia de cuando la coordinación debe ser intersectorial, donde el primer reto es armonizar las autoridades, objetivos y culturas organizacionales, así como definir cadenas de mando y subordinación para situaciones específicas.<sup>46</sup>

La coherencia en políticas públicas puede ser definida como un proceso, que se realiza en el diseño y la implementación de la política, con el que se busca que todos los programas de la política conjuntamente alcancen un objetivo más amplio. Esta coherencia requiere ser vista en comparación con algo, por lo que se propone la coherencia interna, que busca que los objetivos e instrumentos del programa tengan una relación lógica. La coherencia entre políticas que busca que los efectos de los programas de una misma arena de política contribuyan a alcanzar un objetivo general o sectorial.

---

<sup>46</sup> Cfr. Nuria Cunill-Grau «la intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual» *Gestión y política pública*. Vol. XXIII. No. 1. 2014 . pp. 5-46

Y, finalmente, la coherencia entre espacios de política, que busca que los objetivos de un programa del sector *x* no vayan en contra de los objetivos, generales o específicos, del sector *y*. A diferencia de la coordinación, el objetivo de la coherencia se centra en el diseño e implementación de los programas, por lo que las metas, poblaciones objetivo e instrumentos de política cobran importancia en este enfoque de estudio.

La integración de políticas es un concepto que surgió en la primera década del siglo XXI, Christensen propuso, de forma preliminar, que algunos problemas requerían de la atención del «gobierno completo» («*whole government*» en inglés) con lo que dio pauta al estudio de la integración de políticas.<sup>47</sup> Este enfoque supone un nuevo mandato por el que las organizaciones, las políticas y programas trabajan subordinando sus objetivos ante una meta global y tomando decisiones en función de los intereses generales y no particulares.

Adril Underdal, desde 1980, definía a las políticas integradas como acciones que reconocen que sus decisiones tienen consecuencias en un entorno y penetran en los diversos niveles de la política y las dependencias gubernamentales que intervienen en su ejecución, sin importar si pertenecen al mismo sector.<sup>48</sup> Fernández Vásquez apunta que la integración de políticas públicas puede entenderse como un principio por el cual organizaciones de diferentes sectores armonizan sus capacidades para atender un problema multifactorial. También, aporta que no es un «enmendador» de políticas, sino un instrumento para atacar problemas intersectoriales y transversales, como el combate a la corrupción, la educación o problemas ambientales.<sup>49</sup>

La integración pretende modificar los valores centrales de las organizaciones estatales involucradas para buscar «políticas y programas caracterizados por mínima redundancia, mínima incoherencia y lagunas mínimas».<sup>50</sup> Liberatore considera que la integración requiere de reciprocidad de los actores involucrados,

---

<sup>47</sup> Cfr. Tom Christensen, Per Lægveid. « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform» *Public Organization Review*, 67(6), 1059–1066.

<sup>48</sup> Cfr. Adril Underdal. «Integrated Marine policy. What? Why? Who?» *Marine Policy*. Vol. 4. Issue3. 1980.

<sup>49</sup> Cfr. Eugenio Fernández. «Integración de la política ambiental en México. El caso de la política agropecuaria.» *Gestión y política pública*. Vol. 23. Núm, 2. 2014.

<sup>50</sup> Cfr. Cit. Ibid.

donde la importancia, recursos y decisiones tengan valores similares o, en su defecto, que la proporción se especifique en las instituciones integradoras.<sup>51</sup>

Peters encuentra que la integración de políticas es el proceso estratégico y administrativo de tomar decisiones conjuntas con el objetivo de resolver problemas complejos. Córdova señala que el objetivo de la integración de políticas es delimitar un objetivo nuevo y general que incluya a todos los objetivos particulares de las políticas y organizaciones involucradas en la atención parcial de un problema complejo. A continuación, se muestra un cuadro comparativo de los tres conceptos y en el siguiente apartado se expondrá ampliamente la definición de coherencia en políticas públicas.

	<b>Coordinación</b>	<b>Coherencia</b>	<b>Integración</b>
<b>Definición</b>	El proceso en el que los miembros de diferentes organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades y comparten información para ser más eficientes al implementar las políticas y programas que seleccionan para resolver problemas públicos.	El proceso en el que los formuladores de políticas diseñan un conjunto de programas a manera que, si se implementan correctamente, alcancen un objetivo más amplio.	El proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas destinadas a resolver un problema complejo. Resolver este complejo problema es una meta que abarca, pero excede, las metas individuales de los programas y agencias.
<b>Objetivo</b>	Organizaciones	Diseño de políticas	Proceso de toma de decisiones
<b>Atributos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio de información.</li> <li>• Definición de responsabilidades e instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos de los programas.</li> <li>• Poblaciones objetivo</li> <li>• Instrumentos de política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad y autoridad para la toma de decisiones.</li> <li>• Objetivos generales.</li> </ul>

<sup>51</sup>Cfr. Ibid.

<b>Pregunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existe un objetivo en común de las organizaciones?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Las políticas contribuyen a un mismo objetivo general?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existe un mandato para abordar un problema complejo e involucra a varias organizaciones y programas?</li> </ul>
-----------------	---	---	---

Tabla 4 Coordinación, coherencia e integración de políticas públicas. Adaptado de Guillermo Cejudo y Cynthia Michel, «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration» Op. Cit.

### 1.2.3 Definiciones teóricas sobre coherencia en políticas públicas

En los últimos años se han desarrollado corrientes académicas que buscan entender la importancias, características y variables que envuelven a la coherencia en las políticas públicas. Ahí podemos rastrear el artículo citado anteriormente publicado por la CEPAL a cargo de Lerda en 2003 y esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo como el realizado por Martínez en 2010 o por Franco y Scartascini en 2014.<sup>52</sup>

A pesar de esfuerzos y avances que existen en la investigación y puesta en marcha de acciones para lograr coherencia en las acciones de gobierno no se ha logrado generar un consenso respecto a lo que quiere decir que las políticas públicas sean coherentes. Sin embargo, Aguilar, entre otros, señala que la coherencia es una característica necesaria, desde la definición de las políticas públicas. Cejudo y Michel señalan que, si bien es un adjetivo deseable, es un atributo que se debe construir y pensar desde el diseño de la política y no se da por sí solo, menos frente a un ambiente con múltiples actores estratégicos.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Juan Lerda, Jean Acquatella, José Gómez. *Integración, coherencia, coordinación de políticas sectoriales*. Op. Cit.

Martínez, Roberto «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias». En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010. Pp. 13-46

<sup>53</sup> Cfr. Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y política pública*. Vol. 2, Núm. 1. 2016. Pp. 3-31

De forma preliminar, hay que advertir que la condición de coherencia solo se puede observar frente a otros elementos, por lo que en políticas públicas se requiere ver a las políticas de forma macro y entenderlas como un conjunto de actividades que tienen un gran objetivo común, lo que genera relaciones internas y con otros sectores de políticas. El no partir de este supuesto nos podría llevar a confundir programas efectivos que atienden adecuadamente a sus poblaciones objetivo, con políticas públicas armónicas y complementarias que propician grandes objetivos nacionales o estatales.

Además, se parte de que la coherencia no es un aspecto natural de las políticas públicas, ni surge en automático de la planeación. Pues la definición de grandes objetivos, agencias especializadas y mecanismos de coordinación no es suficiente para que, de forma individual, cada programa oriente sus acciones considerando una conexión lógica, diferenciada y complementaria al resto de las intervenciones dentro del mismo sector de políticas.

El concepto de coherencia, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, hace referencia (1) a la conexión, relación o unión de unas cosas con otras; y, (2) a la existencia de una actitud lógica y consecuente que guíe los principios que se profesan. La primera acepción se conecta con las políticas públicas entendiéndolas como un conjunto de acciones encaminadas a lograr el mismo objetivo para lo que necesitan una conexión o relación lógica. Y, la segunda definición es útil pues las políticas públicas, citando a Merino, son «una afirmación de valores»<sup>54</sup> frente a problemas sociales.

Este trabajo, a forma de definición, retoma a Murguía quien define a la coherencia como:

Un atributo de las políticas públicas que depende de: 1) la articulación de los elementos de la teoría causal [...]; 2) la diferenciación y complementariedad de las poblaciones objetivo, de los instrumentos y de los objetivos de distintas políticas; 3) la alineación de objetivos de la política con los objetivos de otros ámbitos de gobierno; y 4) las decisiones de los actores estratégicos que intervienen en una política pública.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Mauricio Merino, «La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 41. CLAD, Venezuela. 2008.

<sup>55</sup> Christian Murguía. «Coherencia en políticas públicas: una propuesta metodológica para su análisis» CIDE, 2008.

Esta definición retoma argumentos centrales expuestos por Cejudo y Michel quienes identifican que la discusión académica se ha centrado en la coherencia interna, es decir la articulación de una teoría causal de cada programa o política pública, y se han quedado de lado la coherencia contra otros espacios de política (por ejemplo: educación y cultura; o agricultura y cuidado del medio ambiente); y la coherencia dentro de un mismo de políticas públicas.<sup>56</sup>

A continuación, se explicarán las dimensiones de coherencia expuestas por Cejudo y Michel. Estas explicaciones se basan en que los programas o políticas son parte de un espacio de política, generalmente determinado geográfica y temáticamente, y que coexisten e interactúan con otros programas. Y que cada espacio de política interactúa con otros espacios donde se toman decisiones, se establecen objetivos y se emplean acciones que influyen en el resto de los espacios.

#### 1.2.4 Niveles de análisis de la coherencia en políticas públicas

Como hemos visto, la coherencia es un atributo que se debe buscar en las políticas públicas de cualquier sector. Sin embargo, una política puede, o no, ser coherente respecto a otra en distintos componentes, por ejemplo, los instrumentos que utilizan, los espacios de política en los que interviene, los objetivos que busca o las poblaciones objetivo que atiende. En ese sentido, Cejudo y Michel proponen el análisis de la coherencia en tres niveles: la coherencia interna, la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política.

##### 1.2.4.1 Coherencia interna

Desde Lasswell se ha hablado de que las políticas públicas requieren de conocimiento científico y experiencia empírica, eso con el fin de tener mejores resultados en todas las intervenciones que realiza el Estado. Se requiere, enunció Lasswell, de una ciencia para las políticas y una ciencia de las políticas. Cuyos

---

<sup>56</sup> Cfr. Guillermo Cejudo y Cynthia Michel, «Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Op. Cit*

esfuerzos se entrelacen para asegurar un mejor ejercicio de los recursos públicos y alcanzar grandes objetivos nacionales de forma eficiente y eficaz.

Este nivel de coherencia se refiere a la «teoría causal que estructura a una política [...] La pregunta central es si la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público»<sup>57</sup>. Las políticas asumen relaciones de causa y efecto, y están sustentadas en teorías y conocimiento científico que permiten relacionar variables que determinan el éxito o el fracaso de la intervención.<sup>58</sup> Cuando falla la conexión entre el problema y la teoría la eficacia se demerita, y los objetivos micro, meso o macro se comprometen.

Desde luego las políticas públicas tienden a cambiar a lo largo del tiempo, o en su implementación en distintas localidades. Empero, siguiendo a Majone, existe una parte rígida que cambia de forma gradual y es dónde se alojan valores, métodos, estrategias y supuestos básicos que permiten articular el resto de las decisiones, llamado núcleo duro. De igual forma, existe una parte que dota de flexibilidad a las políticas, la periferia, y permite adaptar el núcleo duro a las condiciones económicas, sociales, geográficas y políticas.

El modelo del núcleo y la periferia, que retoma Majone, permite identificar cabalmente la coherencia interna. Pues los elementos que existen dentro del núcleo duro deben ser congruentes con el problema que se busca atender y, de igual forma, los programas, instrumentos o productos periféricos deben contar con líneas lógicas que los conecten con el núcleo duro.<sup>59</sup>

#### 1.2.4.2 Coherencia entre políticas

Como se ha descrito anteriormente, las políticas están compuestas por acciones que buscan atender problemas específicos, concretos y relacionados en un espacio de política que dan significado a problemas comunes con elementos integradores.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr. *Ibid.* p. 8

<sup>58</sup> Como lo refirieron Pressman y Wildavski en Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

<sup>59</sup> Cfr. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Op. Cit.

<sup>60</sup> Cfr. Peter May, Joshua Sapotichne, Samuel Workman, «Policy Coherence and Policy Domains», *Policy Studies Journal*. 2006.



Dentro del mismo espacio coexiste, interactúan y se relacionan las políticas. Este nivel de coherencia busca observar que su interacción sea armónica, no contradictoria y que ofrezcan aportaciones claras y diferenciadas que aporten significativamente a la solución del problema público.

Para el estudio de este nivel de coherencia, Cejudo y Michel proponen tres variables a considerar. Los objetivos de las políticas, los instrumentos de las políticas y las poblaciones objetivos a las que atienden las políticas. Por lo tanto, señalan que se pueden observar tres tipos de coherencia independientes entre las políticas, la coherencia entre los objetivos de las políticas; la coherencia entre los instrumentos que utiliza cada política; y, por último, la coherencia entre las poblaciones objetivos. Señalan, puntualmente, que la existencia de un tipo de coherencia no asegura, ni elimina, la existencia de los otros tipos.

La coherencia entre los objetivos de políticas es «la consistencia entre los propósitos de cada política en un espacio de políticas»<sup>61</sup>. Se busca estudiar las relaciones que tienen los objetivos de las políticas entre ellos y contra el objetivo del espacio de políticas, se espera que cada una de las políticas contribuya oportunamente al objetivo superior. En otras palabras, se pretende determinar si con el acumulado de los objetivos de las políticas se alcanza el objetivo superior.

Para abordar el aspecto de la coherencia entre los instrumentos de políticas, es necesario precisar, qué es un instrumento de política. Para ello, retomamos la definición de Linder y Peters que dice que los instrumentos de políticas son aquellas herramientas que utilizan los gobiernos para alcanzar los fines que establecen<sup>62</sup>. Señalan que pueden ir desde exhortaciones y campañas de publicidad hasta códigos penales e impuestos. De igual forma, señalan que el uso de un instrumento de políticas hace referencia a un complejo contexto donde los fines, objetivos y metas son parte medular.

La coherencia entre los instrumentos no busca explicar la idoneidad de la selección de la herramienta per se, sino identificar si la selección o combinación de

---

<sup>61</sup> Guillermo Cejudo, Cynthia Michel, «Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Op. Cit* p.14

<sup>62</sup> Cfr. Linder, Stephen; Peters, Guy. «Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos» *Gestión y política pública*. Vol. II, núm 1. México, 1993.

instrumentos contribuye a alcanzar los objetivos de la política y por ende al objetivo del espacio de política. Entonces, se busca identificar si en contextos multidimensionales y complejos cada política, vía sus instrumentos, es capaz de atender el problema público desde una dimensión distinta.

Por último, la coherencia entre población objetivo de las políticas busca que en la definición de las poblaciones objetivos de los distintos programas que componen una política en términos macro no existan duplicidades. Aunque existen personas que, dado su perfil, pueden estar presentes en más de un grupo de atención, este nivel busca que su pertenencia a esas poblaciones no sea por el mismo aspecto. Permitiendo una mayor armonía en las acciones realizadas en el marco de cada política.

#### 1.2.4.3 Coherencia entre espacios de políticas

Como hemos revisado en los apartados anteriores, cada política ocurre dentro de un espacio de política determinado, o una arena de política. Estos espacios responden a objetivos superiores y atienden problemas generales de una temática en un tiempo y espacio, suponen la cooperación de más de un actor, ergo de más de un interés, y son menos maleables que una política pública en lo individual.

En este nivel de coherencia se busca analizar la interacción que existe entre los resultados y la implementación de distintos espacios de políticas, contemplando los instrumentos, los actores y los objetivos. Estas interacciones se pueden dar de forma vertical, es decir contra el mismo ámbito de gobierno de otro ámbito de gobierno (federal, estadual o municipal); o, puede ser horizontal y contrastarse con espacios de política en el mismo ámbito de gobierno.

En el siguiente capítulo se buscará construir una definición amplia de política cultural, y esbozar una definición para la política cultural mexicana. Además, se pretende describir la estructura organizacional sobre la política cultural en el México contemporáneo, para identificar actores e instituciones, así como los programas que componen esta política a nivel federal y que serán utilizados en un tercer capítulo como objeto de análisis.

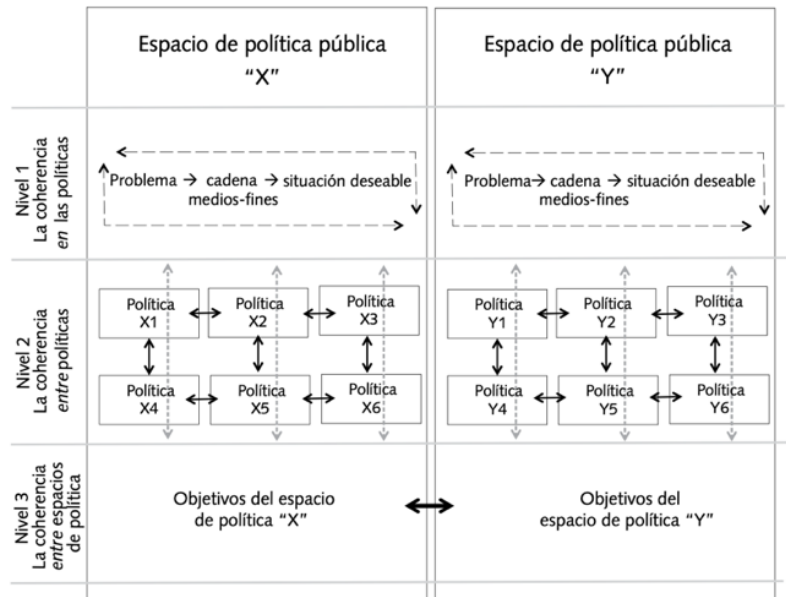


Ilustración 1 Niveles de análisis de la coherencia en políticas públicas. Tomado de Guillermo Cejudo y Cynthia Michel «Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo» Op. Cit

## Capítulo II. Política cultural en México

En 1825, meses después de que Guadalupe Victoria fuera nombrado primer presidente de la República, se fundó el Museo Nacional<sup>63</sup> iniciando las tareas de preservación, promoción y cuidado del patrimonio artístico e histórico de la recién formada nación mexicana. Tareas que, durante la gestión Vasconcelista, se reconocerían como fundamentales en la creación de conciencias colectivas y como piedra angular de la instrucción académica.

Las ideas de Vasconcelos provocaron una reforma en la Secretaría de Instrucción Pública que la llevaron a transformarse en la Secretaría de Educación Pública. La nueva secretaría estaba dividida en tres grandes departamentos, el Departamento de Escuelas que comprendía la enseñanza científica y técnica; el Departamento de Bibliotecas, reconociendo a los libros como un complemento necesario para la educación y, finalmente, un Departamento de Bellas Artes, desde donde se coordinaban los institutos de Bellas Artes, los planes de estudio artístico y los museos.<sup>64</sup>

El interés que José Vasconcelos colocó en el ejercicio cultural del Estado Mexicano era, como se ve en los murales de la época, construir mínimos éticos para consolidar un sentimiento nacionalista con el que los ciudadanos reflejaran su identidad dentro y fuera del país. Además, utilizar de la instrucción artística, deportiva y los libros como complemento de la instrucción académica para formar ciudadanos integrales. Desde la promulgación de la SEP, el Estado reconocía responsabilidad en la creación y promoción del arte.

Sin embargo, parafraseando a García Márquez, en la época de José Vasconcelos el mundo era tan nuevo que aún no existía un concepto similar a política cultural. Será objetivo de este apartado construir una definición amplia de política cultural, enunciando sus características generales y contextualizándola en el caso mexicano. Además, se pretende describir la estructura orgánica del Sector Cultural del Gobierno Federal, enlistando sus antecedentes históricos y, finalmente,

---

<sup>63</sup> Rafael Tovar y de Teresa, Introducción: La cultura, *Los avances del México contemporáneo 1955-2015*, INAP, México pp. 15-25.

<sup>64</sup> José Vasconcelos. *El desastre*, Trillas, México, pp. 60-67.

se expondrán algunos de los componentes orgánicos y legales de la política cultural del Gobierno Federal Mexicano en el año 2020.

## 2.1 La política cultural

Para poder definir qué es la política cultural se encuentra conveniente un acercamiento a las palabras que componen el concepto: política y cultura. Ambos vocablos son polisémicos, no absolutos (es decir varían su interpretación dependiendo del contexto) y, principalmente, son recurrentes en la vida social. Por lo que se han estudiado desde distintos campos de estudio y no se han alcanzado definiciones universales o concretas.

### 2.1.1 Política y cultura

La voz «política» alude, con cierto consenso, al arte, práctica y estudio del poder, público o privado. Sin embargo, la política puede observarse en tres dimensiones analíticas: la dimensión institucional; la dimensión procedural; y la dimensión material o de contenido. En el idioma inglés, cada una de estas definiciones utiliza un vocablo distinto: *polity*, *politics* y *policy*, respectivamente, mientras en español cada una de ellas se verbaliza con la misma palabra: política.

La *polity*, o la dimensión institucional, también llamada formal, abarca las estructuras e instituciones en las que la política se desarrolla. Estamos ante las reglas del juego, normas que definen los actores, los procesos, los tiempos y las actividades que delimitaran el papel de los involucrados. Desde esta dimensión se discuten, crean y modifican «el conjunto de las instituciones y reglas diseñadas para modelar la interacción política».<sup>65</sup> En esta dimensión se hace referencia al Estado, el orden político, el sistema de gobierno, y se define y delinea el marco formal de actividades para el desarrollo de la política.

La dimensión procedimental o la *politics*, hace referencia a los procesos que los actores definidos realizan para encontrar solución a conflictos, cumplir con sus objetivos y acercarse a sus intereses. El poder, el consenso, la negociación son

---

<sup>65</sup> Javier Piña, Arturo Hernández, Ricardo Leyva. «Nanopolítica del poder», *Multidisciplina*. México: Núm. 24, May-ago. 2016, pp. 77-101. P.81

mecanismos que se observan desde esta dimensión de análisis. En esta dimensión es posible ver como «los actores interactúan entre ellos cuando tienen intereses conflictivos o visiones divergentes sobre temas sociales que no pueden resolverse por sí mismos».<sup>66</sup> En este proceso, los actores pueden ser vistos, siguiendo a Tsebelis, como jugadores con menor o mayor grado de veto.<sup>67</sup>

Por último, la dimensión material o la *policy*, siguiendo a Piña *et al.* «alude a la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades». Es en ella, donde se pueden observar la definición de objetivos, tareas y acciones que se pondrán en marcha para la solución de problemas públicos o la atención de demandas sociales. Esta dimensión es la base conceptual de las políticas públicas, mismas que fueron descritas a lo largo del primer apartado. En la misma tesitura, será la definición de política que utilizaremos para definir la política cultural.

Por su parte, la palabra «cultura» ha estado presente en los debates públicos desde la antigua Grecia, especialmente en las ideas de Cicerón de la *cultura animi* y *vitae cultura*.<sup>68</sup> En épocas recientes, se ha discutido, por ejemplo, de «choques culturales» con Huntington en 1996, o los «derechos culturales», o las «economías culturales»; el «turismo cultural» y, desde luego, las «políticas culturales». Nos encontramos frente a un concepto de amplio espectro conceptual.<sup>69</sup>

La cultura se ha estudiado de forma extensa y profunda desde la antropología y la sociología. Desde esos terrenos, se ha visto a la cultura como productos del espíritu humano, como trabajo social, enunciando que «la cultura abarca todas las actividades y expresiones de vida de la persona individual en la comunidad».<sup>70</sup> Talcott Parsons, en su teoría general de sistemas, exponía que la sociedad consta de cuatro subsistemas: el económico, político, social y cultural, considerando que el subsistema cultural tiene la tarea de reflejar procesos en otros subsistemas y apoyar

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Cfr. George Tsebelis, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. 2006.

<sup>68</sup> Cfr. Cicerón. *Obras completas*, Madrid, Librería de sucesores de Hernaldo. Biblioteca clásica. 1924. Pp. 55-85. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/786/1.pdf>

<sup>69</sup> Cfr. Cit. Herminio Sánchez de la Barquera, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2011

<sup>70</sup> Cfr. Ibid. P. 72.

a que se valoren colectivamente; además de contribuir en la búsqueda de sentido del sistema.<sup>71</sup>

Claude Levi Strauss, en *Antropología estructural*, define a la cultura como un fragmento de la humanidad que puede tomar diferente importancia dependiendo de la investigación y la escala desde la que se trate.<sup>72</sup> Pierre Bourdieu, sociólogo de la cultura, coincide con Parsons en que la cultura ayuda a distinguir el sentido de la vida individual o colectiva. En *El sentido social del gusto* expone, como tesis principal, una relación estrecha entre el consumo cultural y el lugar que ocupa cada individuo en la sociedad, concluyendo que el arte y la cultura son el elemento de cohesión de las clases sociales.<sup>73</sup>

Autores como Crassier, en la exposición de su filosofía de las formas simbólicas, exponen que la cultura es la totalidad de significados y sentidos que ha dado el hombre, como especie, a lo largo de su desarrollo. En ese concepto entran las religiones, los idiomas, los lenguajes, alfabetos, las ciencias exactas y las ciencias sociales, el arte y el derecho. En el mismo sentido, identifican al hombre como hacedor y creador de cultura. Lo que genera una dimensión objetiva de la cultura, que comprende los bienes culturales y las obras artística, y una dimensión subjetiva, que se acerca a la formación y creación cultural.<sup>74</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) considera que la cultura puede ser entendida como «el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social»<sup>75</sup>. Añade que: «[...] engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias»<sup>76</sup>. Este concepto

---

<sup>71</sup> Cfr. Talcott Parsons. *El sistema social*. España, Biblioteca de la Revista de Occidente. 1976.

<sup>72</sup> Cfr. Claude Levi Strauss, *Antropología estructural*. España, Ediciones Paidós, 1974. Pp. 21-51

<sup>73</sup> Cfr. Pierre Bourdieu, *El sentido social del gusto: elementos para una sociología de la cultura*. México, Siglo XXI Editores. 2015. Pp. 20-101

<sup>74</sup> Cfr. Herminio Sánchez de la Barquera, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* Op. Cit.

<sup>75</sup> UNESCO, Declaración de México sobre las Políticas Culturales. *Conferencia mundial sobre las políticas culturales*. México, 1982 Texto consultado en: [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals400.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf) (27 de febrero del 2022) p. 1

<sup>76</sup> Ibid.

amplio abarca desde las «bellas artes» hasta la «cultura emergente» o las «culturas cotidianas», contrario a las definiciones «estrechas», previas a 1982, donde únicamente se consideraban las bellas artes.<sup>77</sup>

### 2.1.2 Política cultural

La política, como se describió antes, tiene mucha relación con el poder, con su distribución y con la capacidad de plantear metas, objetivos y trazar o ejecutar acciones para lograrlos. Por su parte, la cultura se guía por el reconocimiento de la diversidad y en el individuo como creador y en su rol de consumidor. La historia nos ha demostrado que entre ambas actividades o subsistemas sociales existen puntos de toque sustanciales. Como ejemplo, las actividades realizadas por José Vasconcelos al frente de la Secretaría de Educación Pública y la otrora Universidad Nacional; o las realizadas por André Malraux frente al Ministerio de Cultura Francés.

El concepto de política cultural es difícil de limitar, pues, como vimos anteriormente, la cultura hace un crisol multidisciplinario, y su materialización podría abarcar un sinnúmero de actividades. Si buscamos definir política cultural desde una concepción amplia de cultura se abarcarían demasiadas actividades humanas, impidiendo identificar un ámbito de actuación gubernamental concreto y limitado. Por su parte, si utilizamos la definición estrecha de cultura, aquella que únicamente observa las bellas artes, se quedarían fuera elementos cotidianos de la sociedad.

Ante esa disyuntiva, Sánchez de la Barquera propone que, en el margen de la política cultura, la cultura sea entendida bajo una dimensión normativa y funcional.<sup>78</sup> Es decir, comprender que un concepto amplio de cultura permite crear diagnósticos socioculturales, reconocer e identificar la diversidad de una sociedad, y observar las relaciones entre la cultura, la educación, el empleo, la ciencia y el arte; y reconocer que la intervención de los gobiernos debe estar acotada por los derechos culturales de los individuos y sus comunidades, siendo ellos el límite de la política cultural.

---

<sup>77</sup> La clasificación entre definiciones amplias y estrechas de la cultura se retomó de Sánchez de la Barquera Op Cit.

<sup>78</sup> Herminio Sánchez, Op. Cit.



En ese sentido, García Canclini expone que el concepto de política cultural hace referencia a la «totalidad de las intervenciones estatales y de las instituciones sociales con el objetivo de orientar el desarrollo simbólico, de satisfacer las necesidades culturales de la población y de alcanzar una necesaria unidad que posibilite un orden social». <sup>79</sup>

Por su parte Eduardo Nivón entiende la política cultural como el conjunto de relaciones que se establecen entre la ciudadanía (en sus roles de consumidores o creadores) e instituciones gubernamentales con el fin de lograr objetivos y metas públicas a partir de acciones específicas en materia cultural y artística. Sostiene que éstas se ven determinadas por la temporalidad en la que se plantean y responden a contextos y situaciones dinámicas. <sup>80</sup>

Sánchez de la Barquera enuncia que la política cultural es la totalidad de las medidas y acciones llevadas a cabo por cualquier orden de gobierno y que buscan satisfacer necesidades sociales en materia cultural a partir de la promoción, transmisión, preservación, desarrollo y formación de la cultura y la vida cultural. Además, retoma los principios de la Declaración de la UNESCO, al considerar que las políticas culturales deben rescatar el sentido humano para un desarrollo personal, regional y nacional.

Con base en las tres definiciones, podemos observar la influencia de un concepto amplio de cultura, que incluye no solo las artes, sino las tradiciones, costumbres y formas de expresión cotidianas, y la necesidad política de objetivos, metas. Además, se consideran demandas sociales y se reconoce la necesidad de escuchar, colaborar y cocrear con la ciudadanía, la sociedad civil y entre distintos poderes y ámbitos de gobierno.

Podemos decir, a forma de definición, que la política cultural es la suma de las acciones específicas de los gobiernos, en sinergia con la ciudadanía, con las que buscan intervenir en la promoción, preservación, desarrollo y formación de cultura, buscando satisfacer objetivos sociales y, además, satisfacer necesidades

---

<sup>79</sup> Néstor García, *Políticas culturales en América Latina*, México, Grijalbo. 1987

<sup>80</sup> Eduardo Nivón, *Desarrollo y debates actuales de las políticas culturales en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana. P. 1-12

públicas, que permita aumentar la calidad de vida, el bienestar e impulsando el desarrollo social. En la política cultural se realizan consensos sobre objetivos estratégicos a mediano o largo plazo, además de reconocerse prioridades, y afirmarse valores y el rol del gobierno frente al problema.<sup>81</sup>

Las intervenciones o acciones que componen la política cultural, que suelen ser llamadas como «programas culturales», «programas públicos culturales» o «políticas públicas culturales», cumplen con objetivos acotados que, idealmente, son coherentes a los objetivos generales planteados en la política cultural. Además, de estar vinculados a procesos de planeación, programación y presupuestación, buscando resultados a corto plazo mediante actividades o productos específicos.

#### 2.1.2.1 Funciones de la política cultural

Mario Vargas Llosa ha sostenido que la fortaleza de los intelectuales y los artistas está en su libertad frente al Estado, cuestionando que los gobiernos intervinieran en materia cultural. Ikram Antaki, antropóloga siria, afirmaba que el papel del Estado frente a la cultura debería limitarse a una ventanilla de apoyos a creadores.<sup>82</sup> Otros como los franceses André Malraux y Jack Lang creían que el Estado debía apoyar activamente a los creadores y sus públicos para permitir que la cultura fuera una oferta profesional viable para aquellos con pasión y talento.<sup>83</sup>

En los Estados Democráticos contemporáneos, siguiendo a Matarasso y Landry, los gobiernos no se pueden identificar como creadores de cultura, pero, tampoco pueden renunciar a su acción en el ámbito cultural. Esta afirmación genera dilemas en torno a cuánto puede interferir el gobierno en la cultura; de qué forma puede regular a los creadores y las industrias creativas; la forma de financiamiento a artistas y la preservación del patrimonio cultural.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Mauricio Merino expone que las políticas públicas, como la política cultural, son afirmaciones de valores público.

<sup>82</sup> La anécdota se relata en: Sabina Berman y Lucina Jiménez. *Democracia cultural*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006

<sup>83</sup> Cfr. Augustin Girard, «French cultural policy from André Malraux to Jack Lang: A tale of modernization». *International Journal of Cultural Policy*.

<sup>84</sup> Cfr. François Matarasso, Charles Landry «Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy». Council of Europe Press. 1999. Pp. 11-18.

A la luz de estos dilemas, Abelein considera que hay cuatro funciones en las que los gobiernos pueden participar en el sector cultural: la protección de la cultura, el fomento, la transmisión y la estructuración institucional de la cultura. Añade que la forma de cumplir con estas tareas es diferente en cada gobierno y varía de acuerdo con los acentos, características e ideología en este ámbito; así como los arreglos institucionales y las peculiaridades de los sistemas políticos y legales vigentes.<sup>85</sup>

En cuanto a la función de protección de la cultura, se reúnen aspectos de protección y preservación física de la cultura, como museos, bibliotecas o zonas arqueológicas; y, también, aspectos de regulación del mercado cultural<sup>86</sup>, principalmente para evitar monopolios u oligopolios que pueden limitar la libertad de creación y creatividad. Los Estados democráticos han asumido la responsabilidad de proteger la libertad cultural y respetar los derechos culturales.

La participación del Estado en materia cultural, entendida como el fomento de la cultura, busca ayudar a promover las artes, las tradiciones y costumbres, de forma plural e innovadora. El fomento de la cultura se puede ver desde la creación, mantenimiento, financiamiento o subsidio de instalaciones culturales, como los teatros, museos, bibliotecas, escuelas, mercados y centros de interacción social. Además, del patrocinio legal para artistas individuales o colectivos; así como el apoyo institucional y realización de actividades para el enriquecimiento cultural como conciertos, ferias de libro, conferencias, exposiciones, festivales, entre otros. Estos campos de acción posibilitan la formación de identidad que, siguiendo a Glaser, depende de la calidad, continuidad y cantidad de acontecimientos culturales.

Por su parte, la transmisión de la cultura es la función que busca que la cultura, en cualquiera de sus expresiones, se encuentre al alcance de la ciudadanía, ya sea a través de los programas educativos, actividades socioculturales, programas de televisión o con apoyos económicos para acceder a los bienes

---

<sup>85</sup> Cit. Herminio Sánchez de la Barquera, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* Op. Cit.

<sup>86</sup> Cfr. Ernesto Piedras, *¿Cuánto vale la cultura?*, México, CONACULTA, 2004.

culturales. Las acciones que se realicen en función de esta tarea pretenden mejorar las condiciones de acceso para toda la población, especialmente, para la más desprotegida culturalmente.

Finalmente, para la estructuración de la cultura hace referencia organización e institucionalización de los recursos del Estado para satisfacer las necesidades culturales de la sociedad; así como el planteamiento de objetivos generales y la coordinación de los sectores sociales y artísticos para llegar a metas comunes. Estas tareas no deben restringir o cooptar las libertades en el arte y en la vida cultural de la sociedad. Para realizar estas funciones, la política cultural requiere de instrumentos para desarrollar las políticas culturales, los cuales serán descritos en el siguiente apartado.

#### 2.1.2.2 Instrumentos de la política cultural

Los gobiernos cuentan con herramientas diversas para ejercer su influencia en la sociedad y sus conductas, estas herramientas pueden ir desde exhortaciones hasta esquemas complejos de impuestos, sistemas de transferencias o subsidios. Estas herramientas son, en palabras de Bardach, lo que el gobierno puede hacer y que corresponde a características y condiciones determinadas a cada problema y contexto social.<sup>87</sup> Cuando estas herramientas son utilizadas en el margen de una política pública se conoce o se habla de instrumentos de políticas.

Michael Howlett y Jeremy Rayner nos dicen que los instrumentos son técnicas de gobierno que involucran el uso de recursos estatales para lograr objetivos de políticas. Por su parte, Salamon considera que los instrumentos de políticas son mecanismos y técnicas que se utilizan para materializar las políticas.<sup>88</sup> Eugene Bardach enlista, de forma ilustrativa, algunos instrumentos que son utilizados por los gobiernos para cumplir objetivos e implementar políticas, entre

---

<sup>87</sup> Cfr. Eugene Bardach. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Op. Cit. pp. 81-90

<sup>88</sup> Cfr. Michael Howlett, Jeremy Rayner. «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'» *Policy and Society*, Vol. 26 Núm 4. 2007. P. 1-18

ellos destaca los impuestos, las regulaciones, los subsidios y concesiones, los presupuestos, la información pública y las reformas legales.<sup>89</sup>

Por su parte, Harguindéguy afirma que hay muchos instrumentos de política pública que van de los impuestos a las becas; de las privatizaciones al trabajo comunitario. Destaca que los instrumentos y su uso no son neutros pues expresan cierta visión de la política, expresa los valores del gobierno y, en ese sentido, moldean la acción pública, permitiendo la institucionalización, definición y aceptación social de los programas y políticas.<sup>90</sup>

A partir del reconocimiento de la diversidad de instrumentos se han creado diversas clasificaciones analíticas para estudiarlos. Existen clasificaciones a partir de variables como el nivel de coerción, clasificación que surge desde el trabajo de Lowi. Para Harguindéguy, una de las clasificaciones más sencillas es la que propusieron Bemelmans-Videc, Rist y Vedung en 1998, donde identificaron instrumentos de incentivación, de coerción o regulación, e instrumentos de información. Estos tipos de instrumentos suelen ser conocidos como «*zanahorias, palos y sermones*»<sup>91</sup>

Para algunos, como Peters y Linder, la complejidad de teórica de los instrumentos se encuentra, además de en el diseño del mecanismo, en las circunstancias inmediatas de cada herramienta, el proceso de su decisión, sus implicaciones y sus conexiones en la compleja ecología de las políticas.<sup>92</sup> Además, se han visto distintos debates académicos que podríamos dividir, de forma analítica, en tres etapas.<sup>93</sup>

En la primera etapa de discusiones sobre los instrumentos de política se veían como el resultado de un cálculo político y no como una decisión técnica o teórica; en una segunda etapa de debate se involucraron factores de teoría

---

<sup>89</sup> Cfr. Eugene Bardach. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Op. Cit. pp. 81-90

<sup>90</sup> Cfr. Jean-Baptiste Harguindéguy, «¿Influyen los instrumentos de las políticas públicas?» en: *¿Análisis de políticas públicas?* México, Tecnos.

<sup>91</sup> Cfr. Ibid.

<sup>92</sup> Stephen Linder y Guy Peters, «Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos» *Gestión y política pública*. Vol. II, núm. 1. México, 1993.

<sup>93</sup> Michael Howlett y Jeremy Rayner «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'» *Policy and Society*, Vol. 26 Núm 4. 2007. P. 1-18

económica, política, burocrática y social sobre la utilidad de cada instrumento en determinadas circunstancias, sin embargo, se dejó fuera el análisis de las relaciones entre elementos, cuestión que se incorporó a los debates en una tercera etapa, donde además se comenzó a hablar de integración y coherencia en los instrumentos que se utilizaban y el resto de la política.<sup>94</sup>

El debate pasó de los instrumentos individuales a las combinaciones de instrumentos en ambientes complejos y que son utilizados para resolver problemas igual de complejos. En ese sentido, Gunningham sugiere «emplear una combinación de instrumentos de políticas elegidos cuidadosamente para crear interacciones positivas entre sí y para responder a características particulares del contexto y del sector de políticas».<sup>95</sup>

En materia cultural, el Observatorio Vasco de la Cultura, ha clasificado los instrumentos de las políticas culturales en cuatro grandes categorías, la provisión, las ayudas económicas (directas o indirectas), los incentivos fiscales y la regulación. Parafraseando a Gunningham y Sinclair, son las combinaciones de estas cuatro categorías de instrumentos los que permiten políticas culturales exitosas que cumplan con las funciones de protección, fomento, transmisión y estructuración. A continuación, se muestran algunos ejemplos de instrumentos de acuerdo con las categorías propuestas tanto por Gunningham y Sinclair, como por Harguindéguy.

Tipo de instrumento	Categoría de instrumento		Ejemplos	
Zanahorias (Incentivación)	Provisión		Servicios públicos	
			Creación de bibliotecas	
			Preservación de zonas arqueológicas	
	Ayudas económicas	Directas	Becas	
			Premios	
			Incentivos al consumidor	
		Indirectas	Financiamiento	

<sup>94</sup> *Ibid*

<sup>95</sup> Traducción propia. Gunningham N. & Sinclair, D. Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection. *Law and Policy*, Vol. 21(1). 1991. 49-76.

		Asesorías
		Orientación y acompañamiento
		Ayudas en especie
	Incentivos fiscales	Deducciones a donadores individuales
		Deducciones a empresas por tareas culturales
<b>Palos</b> (Regulación)	Regulación	Legislación en derechos culturales
		Reglamentos de uso de suelo
<b>Sermones</b> (Información)	Publicidad de eventos privados	Acumulados de carteleras
	Publicidad de eventos públicos	Campañas de publicidad digitales
		Pasaportes culturales

*Tabla 5 Instrumentos de políticas culturales, elaboración propia basada en Jean-Baptiste Harguindéguy, «¿Influyen los instrumentos de las políticas públicas?» en: ¿Análisis de políticas públicas? y el Observatorio Vasco de Cultura*

### 2.1.2.3 Modelos de análisis de la política cultural

Hasta ahora hemos definido a las políticas culturales de forma general, considerando sus tareas o funciones principales y abordando los instrumentos que utilizan los gobiernos para lograr sus objetivos en materia cultural. En este apartado, se abordarán algunos de los modelos de análisis de políticas culturales, para poder describir la política cultural actual del Estado Mexicano. Los modelos presentados no son excluyentes entre sí, sino complementarios.

Primero, se abordará el modelo de Chartrand y McCaughey quienes parten de que el Estado puede apoyar el proceso creativo o apoyar la producción cultural, donde su intervención es un gradiente que va de ser un facilitador a ser el propietario de los medios de producción. Por otra parte, se presentará un modelo basado en la estructura organizacional de la política cultural, donde influyen factores como el financiamiento, la creación o definición de objetivos y la influencia del estatal en los contenidos.

Chartrand y McCaughey en su libro *The Arm's Length Principle and the arts* parten que la cultura es un mercado donde los creadores ofertan sus productos a las audiencias que demandan bienes culturales tangibles, como pueden ser pinturas de arte, artesanías, o intangibles, como ver una obra de teatro, una película o una

presentación de ópera. Esbozan un modelo de análisis de políticas culturales basado en el rol que juegan las acciones de gobierno en el financiamiento y dirección del proceso artístico.<sup>96</sup>

Sin embargo, identifican que hay expresiones artísticas, como las artesanías o los creadores *amateurs*, que tienen más dificultades para entrar al mercado de forma equilibrada contra sus competidores. Ellos, observan a la política cultural como una herramienta de regulación del mercado, e identifican que los Estados pueden jugar roles activos dentro de la vida cultural, pueden fungir como facilitadores, patronos, arquitectos o propietarios.

El rol del Estado como facilitador se limita a apoyar las expresiones culturales a través de apoyos o deducciones fiscales, donde los donantes, individuales o corporativos, sean los que financien a una industria cultural específica. Es un modelo donde se apoya el proceso de creatividad más que algún tipo de arte específico y deja la tarea del financiamiento a las audiencias. Este modelo tiene sus raíces teóricas en la libertad de mercado, y es el modelo imperante en la política cultural estadounidense.<sup>97</sup>

El rol del Estado como Patrón busca financiar a los creadores mediante programas presupuestales con reglas de operación claras, donde la decisión de financiamiento a un proyecto específico dependa de un consejo plural, académico o de artistas con reconocimiento, para, de esa manera, impedir que los valores y creencias de los gobiernos impidan que ciertas artistas puedan expresarse. Este modelo promueve el proceso de creatividad y a la vez estándares de profesionalismo artístico. Entonces, la situación económica de las empresas culturales depende de las audiencias y de las subvenciones recibidas.<sup>98</sup>

Cuando el Estado funge como arquitecto existe, dentro del sistema gubernamental, la idea de apoyar a los creadores como parte de los objetivos de bienestar social. Existen estructuras de apoyos gubernamentales e, incluso, instituciones culturales gubernamentales que pueden ir de museos a casas

---

<sup>96</sup> Cfr. Harry Chartrand y Claire McCaughey. *The Arm's length principle and the arts, who's to Pay for the Arts?* American Council for the Arts, Nueva York. (1989)

<sup>97</sup> Cfr. *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*



editoriales. Sin embargo, no se limita la entrada de actores privados o empresariales en las actividades artísticas. En este rol, son necesarias reglas y regulaciones que limiten la influencia de los valores de los gobiernos frente a los creadores. Este modelo es llamado por Fumaroli dirigismo cultural, pues las decisiones del gobierno tienen un fuerte peso en las tareas del sector.<sup>99</sup>

Finalmente, el Estado en su rol de propietario es el dueño de los medios de producción artística, apoya únicamente los proyectos que están acordes con sus valores e ideología y hay una fuerte influencia de la ideología de los gobiernos en los productos culturales. Este esquema ha sido utilizado por los gobiernos autoritarios y absolutista, dando pie a doctrinas culturales como el Realismo Soviético a mediados del siglo pasado. Este modelo de análisis observa el grado de influencia que tiene los gobiernos en los creadores, así como el tipo de financiamiento al que pueden acceder.

Sánchez de la Barquera propone un esquema analítico donde se observe la estructura decisional de la política cultural, así como la influencia de los gobiernos en la creación artística y cultural. En función de ello, encuentra tres formas de organización del sector cultural de un país, la centralista, la subcentralista o paraestatal y la federalista. A continuación, se exponen brevemente las características de cada uno.

En el modelo de organización centralista todas las actividades de la política cultural se diseñan, dirigen y financian desde una estructura del gobierno central, pudiera ser un ministerio de cultura, una secretaría o subsecretaría o una autoridad descentralizada o autónoma. Los gobiernos que funcionan bajo este modelo tienen un papel decidido en los contenidos culturales, la planeación y la implementación de programas de apoyo a los creadores.

Respecto al modelo subcentralista, el autor señala, se identifica por que el Estado hace uso de fondos y mecanismos tributarios para, desde fondos o consejos culturales, apoyar al sector sin definir los objetivos o metas de la política cultural y,

---

<sup>99</sup> Ibid.

Mark Fumaroli, *El Estado cultural (ensayo sobre una religión moderna)*. Barcelona, Acantilado, 2007. Pp. 19-36.

menos, de las expresiones de los artistas. Por último, el modelo federalista supone un financiamiento descentralizado dirigido desde corporaciones públicas, paraestatales y buscando incorporar a privados. Así, la posibilidad de que los valores de los gobiernos ejerzan influencia sobre los creadores. Este modelo busca la cooperación y coordinación entre sectores del gobierno nacional, los gobiernos locales, y actores sociales y empresarial.

## 2.2 Política Cultural en México

A lo largo de este apartado se buscará exponer *grosso modo* los antecedentes históricos del sector cultural del gobierno mexicano, para poder describir su estado actual basándonos en los modelos analíticos expuestos en la sección anterior. Para, finalmente, exponer los componentes estructurales, orgánicos, legales y programáticos de la política cultural nacional vigente para el año 2020.

### 2.2.1 Antecedentes

Se suele escuchar que México es un país con grandes herencias y tradiciones culturales o artísticas, Elsa Cecilia Frost consideraba que, en materia cultural, la Conquista era la tesis, el Porfiriato la antítesis y la Revolución era el inicio de la síntesis.<sup>100</sup> Aunque podríamos decir que desde el primer gobierno de la República ha habido un interés o itinerario cultural claro, sería omiso no mencionar los vaivenes políticos en los que los gobiernos con distintas ideologías, y de distintas épocas, han definido, valorado y auspiciado las políticas culturales en México. «La historia de la República se refleja en la historia de sus instituciones de cultura. En cada época, ellas materializan el proyecto de la nación, condensan su significado, le dan símbolos y valores, y expresan el alma de la colectividad».<sup>101</sup>

Lo cierto es que una de las primeras acciones que realizó Guadalupe Victoria, como presidente de la República Mexicana recién independizada, fue la inauguración del Museo Nacional, acompañada de la promulgación de una ley que

---

<sup>100</sup> Cfr. Elsa Frost, *Las categorías de la cultura mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009

<sup>101</sup> Rafael Tovar y de Teresa, *La Cultura, Los avances del México Contemporáneo: Tomo IV: La educación y la cultura*, México, INAP, 2015. p. 20.

impedía la exportación de antigüedades y promovía la preservación, cuidado y resguardo de zonas y monumentos arqueológicos. Reconociendo así el rol del Estado en la protección del patrimonio cultural y artístico.<sup>102</sup> Las primeras décadas del México independiente se vieron marcadas por batallas internas e intentos de conquistas.

Ya durante el régimen Porfiriano la labor educativa fue de gran importancia, Bazant apunta que la unidad política que logró el presidente Díaz se basaba en una unidad educativa y uniforme para todos los educandos mexicanos.<sup>103</sup> En 1905, después de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública iniciados en 1889, se enunció la creación de la Secretaría de Instrucción y Bellas Artes donde convergerían la educación y la cultura, dando pauta a los primeros antecedentes de la política cultural mexicana.

Después de la Revolución y con la necesidad social de construir una nación con valores amplios y comunes, así como hilar una identidad nacional, José Vasconcelos en 1920 propuso al presidente Obregón la transformación de la Secretaría de Instrucción y Bellas Artes en la Secretaría de Educación Pública.<sup>104</sup> La nueva Secretaría se fundamentaba en la creación de seres integrales donde la instrucción académica se nutriera con la lectura, las bellas artes y la posibilidad del deporte. La integralidad de la Educación Pública era el núcleo duro de la propuesta Vasconcelista.<sup>105</sup>

Para su operación, la nueva Secretaría estaba dividida en tres grandes departamentos: escuelas, bibliotecas y Bellas Artes. A palabras de Vasconcelos:

El plan estableció un Ministerio con atribuciones en todo el país y dividido para su funcionamiento en tres grandes departamentos que abarcaran todos los institutos de cultura; a saber: escuelas, bibliotecas y Bellas Artes. Bajo el rubro de Escuelas se comprende toda la enseñanza científica y técnica en sus distintas ramas, tanto teóricas como prácticas. La creación de un Departamento especial de Bibliotecas

---

<sup>102</sup> Cfr. Ibid. pp- 18-21

<sup>103</sup> Cfr. Mílada Bazant. «Lecturas del Porfiriato» en: *Historia de la lectura en México*. México, Colegio de México. Pp. 205-242

<sup>104</sup> José Vasconcelos, *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México, 2011.

<sup>105</sup> Cfr. Fernando Solana, et. al. *Historia de la Educación Pública en México (1876-1976)* México, FCE. 2018.

era una necesidad permanente, porque el país vive sin servicios de lectura y sólo el Estado puede crearlos y mantenerlos como un complemento de la escuela: la escuela del adulto y también del joven que no puede inscribirse en la secundaria y la profesional. El Departamento de Bellas Artes tomó a su cargo, partiendo de la enseñanza del canto, el dibujo y la gimnasia en las escuelas, todos los institutos de cultura artística superior, tal como la antigua Academia de Bellas Artes, el Museo Nacional y los conservatorios de Música.<sup>106</sup>

La creación de la nueva Secretaría significó el reconocimiento de la protección, el fomento, la transmisión y la estructuración institucional de la cultura. Significó, además, la creación de la Academia de Bellas Artes, el Museo Nacional y los conservatorios de Música.

Además, durante la gestión de Vasconcelos se brindaron espacios a artistas plásticos, como el Colegio de San Ildefonso o la sede la Secretaría de Educación Pública en la calle Arenal, para plasmar murales, exponer esculturas o la puesta en escena de obras o concierto. Se realizó la impresión y distribución de cientos de títulos de literatura clásica, con la intención de llevar los libros y las artes a todo el país. Aunque Vasconcelos no fundó la política cultural mexicana, si aportó en su institucionalización y en planeación.

En 1934, con el impulso denodado de Daniel Cosío Villegas y el apoyo institucional de la Casa de España (hoy Colegio de México) se creó el Fondo de Cultura Económica, un sello editorial del Estado Mexicano desde el que se publican, inicialmente, textos económicos y legales. Casi 20 años después de la creación de la SEP, en 1939, se creó por decreto del presidente Cárdenas el Instituto Nacional de Antropología e Historia como un organismo dependiente de la Secretaría de Educación Pública y con personalidad jurídica propia. El Instituto mantiene el objetivo de promover y realizar investigación científica sobre Antropología e Historia, así como la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico.

En 1943 Torres Bodet es designado por el presidente Ávila Camacho como secretario de Educación Pública, durante su gestión se creó el Museo Nacional en

---

<sup>106</sup> José Vasconcelos, *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México, 2011. P. 76

el Castillo de Chapultepec, la Biblioteca de México en la ciudadela<sup>107</sup>, y el Instituto Nacional de Bellas Artes. Instituciones sectorizadas en la SEP que se mantenían firmes a los propósitos y valores educativos planteados durante la creación de la Secretaría. Torres Bodet fue nombrado un par de años después director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura.

En 1958, mismo año en que Fuentes publicó *La región más transparente* y Josefina Vicens *El libro vacío*, el presidente López Mateos anunció cambios en la organización de la SEP, la figura de los departamentos desaparecería y fueron sustituidos por subsecretarías. Torres Bodet es nombrado, nuevamente, secretario de educación y nombra a Amalia González Caballero de Castillo Ledón como subsecretaria de Asuntos Culturales. En 1960 comenzó la circulación de libros de textos gratuitos y la agencia informativa INFORMEX.

La gestión de González Caballero, para Tovar y de Teresa, inició con buenos augurios, pues estaba acompañada por grandes intelectuales y gestores culturales como Celestino Gorostiza, Ignacio Bernal y Martín Luis Guzmán.<sup>108</sup> La historiadora Gabriela Cano en *Amalia de Castillo Ledón: mujer de letras, mujer de poder*, expone que la construcción del Museo Nacional de Antropología, el Museo de Arte Moderno, la Pinacoteca Virreinal, El Museo Nacional del Caracol y el Museo de la Ciudad de México, así como la organización de la exposición de arte mexicano en París fueron algunos de los logros de la primera subsecretaria.

La tarea cultural se estructuró bajo la premisa de Vasconcelos, que Torres Bodet continuó, de que la educación pública no solo abarca el aprendizaje o instrucción, sino que requiere debe buscar la integración del ciudadano en el mundo en el que vive apoyados en el conocimiento y la lectura; la ciencia y la música; la danza y el teatro; las esculturas y los festivales. En los años siguientes se realizó un trabajo arqueológico sin precedentes, visibles en los sitios de Chichen Itzá, el Tajín, o Teotihuacán. Además, se consolidó la red de teatros más grande del país, a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>107</sup> Con José Vasconcelos como su director.

<sup>108</sup> Cfr. Rafael Tovar y de Teresa, *La Cultura, Op. Cit. pp. 18-31.*

La subsecretaría de Asuntos Culturales se transformó en 1982 en subsecretaría de Cultura, sin embargo, no cambió su estructura orgánica. Hasta entonces, las instituciones y programas culturales estaban organizados básicamente en la SEP, el IMSS, el INAH y el INBA. En 1988, durante el primer mes de gobierno del presidente Salinas de Gortari se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Dicha reforma, como relata Guillermo Sheridan en *Paseos por la calle de la amargura*, respondió a diálogos constantes con creadores e intelectuales públicos.<sup>109</sup>

En la argumentación del decreto de creación, el Estado Mexicano afirmó la visión de la cultura como un aspecto de creciente importancia para mejorar la calidad de vida; la responsabilidad del Estado en la estimulación y fomento de la creación artística y cultural en libertad; así como su papel en la promoción, difusión, preservación y protección de los bienes artísticos y el patrimonio cultural e histórico y cultural de la Nación.<sup>110</sup>

Con la creación del CONACULTA se buscaba la modernización del marco institucional de los programas culturales a fin de adaptarlo a las necesidades sociales de finales del siglo XX. Dejar atrás al «ogro filantrópico» del que hablaba Paz<sup>111</sup> y sustituirlo por mecanismos certeros, técnicos y objetivos para preservar y apoyar a los creadores se volvió un objetivo a largo plazo. Dentro de las atribuciones del Consejo se encontraba la coordinación de los objetivos, programas, acciones, unidades administrativas e instituciones públicas que realizan tareas en materia cultura. En otras palabras, se buscaba dar congruencia y coherencia a los recursos públicos que se erogaban para el sector cultural.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Cfr. Guillermo Sheridan. *Paseos por la calle de la amargura y otros rumbos mexicanos*. México, Debate. 2018. Pp. 149-198

<sup>110</sup> DECRETO por el que se crea el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes. Diario Oficial de la Federación: 7 de diciembre 1988. Consultado en: <http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca> el: 12/03/2022

<sup>111</sup> Cfr. Octavio Paz. *El ogro filantrópico*. México, Seix Barral. 1979. Pp- 18-92.

<sup>112</sup> Cfr. DECRETO por el que se crea el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes. Op. Cit.

Dentro de los cambios administrativos que significó la creación del subsector cultural, destacan el reconocimiento del Consejo como el articulador de la política cultural federal; la creación del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes que buscaba eliminar la discrecionalidad de los estímulos para creadores y que el proceso de asignación de recursos estuviera institucionalizado de forma clara, estable y transparente. Se impulsó la creación de políticas culturales a nivel estatal y municipal en coordinación con la federación. Así como la puesta en marcha del Canal 22 y la remodelación del centro cultural del bosque de Chapultepec.<sup>113</sup>

Además, se crearon comisiones de cultura en las cámaras legislativas federales y estatales, lo que impulsó la presencia del tema cultural en las agendas legislativas. Y se buscaron relaciones dinámicas con las universidades y centros educativos para crear programas de licenciatura y posgrado referentes a profesionalizar la gestión y promoción cultural. Entre las organizaciones coordinadas por el CONACULTA se encuentran el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), la Cineteca Nacional, el Fondo de Cultura Económica, Radio Educación, las librerías de la Editorial Educal, las Direcciones Generales de Bibliotecas, y de Culturas Populares, las Ferias del Libro y algunas universidades.<sup>114</sup>

Con la llegada del Siglo XXI en México se dio el primer gobierno con un presidente de un partido distinto al Revolucionario Institucional. Vicente Fox ocupó el cargo de Presidente de la República y creadores manifestaban preocupación por la forma en la que se dirigiría la política cultural.<sup>115</sup> Sarí Bermúdez fue nombrada Presidenta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, durante su gestión habló de Democratización cultural y, bajo ese lema, se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas en 2003; además, se realizó el proyecto de la Megabiblioteca Vasconcelos, que se inauguró en 2006; y se consolidaron las universidades multiculturales. Sin embargo, la forma de operación de CONACULTA y sus

---

<sup>113</sup> Alfonso Castellano, Retos de la política cultural en México. *Revista Periférica*. España, 2014. <http://dx.doi.org/10.25267/Periferica.2014.i15.16>

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Cfr. Sabina Berman y Lucina Jiménez. *Democracia Cultural*. Fondo de Cultura Económica.

programas estelares, como el FONART, se mantuvieron, prácticamente, sin cambios.

Durante la gestión del presidente Felipe Calderón, en el año 2009 Consuelo Sáizar nombrada presidenta del CONACULTA, presentó el Proyecto Cultural del Siglo XXI mexicano, cuyo objetivo general consistía en hacer de México la plataforma cultural del idioma español, ello sin olvidar el rol activo que, desde Vasconcelos, juega la cultura en la formación y educación de los mexicanos. Para ello, se basaba en tres aspectos básicos: la digitalización del patrimonio cultural (en imágenes, sonido y de los catálogos bibliográficos), la democratización de la cultura, para lo que se necesitarían grandes inversiones y ajustes presupuestales. Y, finalmente, la posibilidad de construir un proyecto a futuro para los años siguientes.

En consecuencia, se construyó el Centro Cultural Bella Época, la librería Rosario Castellanos; se remodeló la sede de la Cineteca Nacional en la Ciudad de México y de la Biblioteca de México, en la Ciudadela. Se construyeron sedes de la Cineteca en Tijuana, Hermosillo, Guadalajara y Oaxaca; se inició con la tradición de resguardar y proteger bibliotecas personales de notables intelectuales como Carlos Monsiváis, José Luis Martínez, Alí Chumacero en la Ciudad de México y, la de Julieta Campos y Enrique González Pedrero en Guadalajara. Además, se aumentó el presupuesto del subsector que pasó de 6,121 millones de pesos en 2006 a 15,662 millones en 2012. Sin embargo, el gasto en operación pasó de 4,581 millones en 2006 a 6,500 millones en 2012. El gasto de operación pasó de 75 centavos por cada peso a 41 centavos por unidad, de esa forma el gasto en inversión en infraestructura y promoción cultural pasó de 25 centavos por cada peso a 59.<sup>116</sup>

En 2011 se aprobó una reforma al artículo 4º Constitucional con la que se añadió un párrafo que establece que:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y

---

<sup>116</sup> Informe de Rendición de Cuentas 2006 – 2012, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. México, 2012. Disponible en: <https://www.cultura.gob.mx/recursos/transparencia/> Consultado el: 12 de marzo del 2022.



expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.<sup>117</sup>

Con lo que el Estado reafirmó su compromiso con las tareas culturales y admite un rol activo dentro de la promoción, preservación, financiamiento y promoción cultural.

Para 2013, de acuerdo con el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018, CONACULTA tenía a su cargo «87 zonas arqueológicas abiertas al público, alrededor de 108.000 monumentos históricos, más de 1,200 museos, 22,630 bibliotecas, 1,567 librerías y puntos de venta de libros, 620 teatros, 1,873 casas y centros culturales, 402 galerías y 654 auditorios».<sup>118</sup>

Para entonces, Castellanos observa algunos retos del subsector cultural, entre ellos la centralización geográfica de los bienes inmuebles del patrimonio cultural. Además, señala que el ritmo de crecimiento de la infraestructura cultural no crece al mismo ritmo que la población. Sostiene la necesidad de cambios legales que reconozcan los derechos de las audiencias, y de los creadores; retos en el aprovechamiento de las tecnologías digitales como herramientas de promoción y de creación cultural, así como la institucionalización de la transversalidad de la cultura, para evitar que dependa de voluntades políticas.

### 2.2.2 La Secretaría de Cultura

El 17 de diciembre del 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura. En ella se estableció que la Secretaría de Cultura sería la organización de la Administración Pública Centralizada encargada de elaborar y conducir la política nacional en materia de cultura, así como las tareas de conservar, proteger y mantener el patrimonio cultural e histórico de la nación. Así como proponer planes de educación artística a la Secretaría de Educación Pública.

---

<sup>117</sup> Artículo 4º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>118</sup> Alfonso Castellano, Retos de la política cultural en México. *Revista Periférica*. España, 2014. <http://dx.doi.org/10.25267/Periferica.2014.i15.16>

Con ello se puso fin al subsector cultural para crear el Sector Cultural bajo el argumento de dotar de mayor jerarquía y autonomía al sector. La desvinculación de la cultura y la educación dejó atrás la visión con la que se fundó la SEP en 1921 con la que se entendía a la cultura como parte indispensable del proceso educativo. Para Rojas<sup>119</sup>, el problema no era la desvinculación entre educación y cultura, sino la falta de planeación y reordenación de ambos sectores de la vida pública.

Dentro de las críticas a la creación del nuevo organismo destacan que la nueva estructura incrementaría el gasto operativo pues tendría una burocracia más numerosa que la del extinto CONACULTA. Ávila y Zabaleta consideraban que el peso político en la toma de decisiones y la formulación de políticas no se basa en el rango administrativo del organismo sino de la voluntad política de quienes participan en la decisión. Y se cuestionaban que la concentración de poder en un órgano unipersonal, ahora el o la Secretaría, permite con mayor facilidad la influencia de grupos de presión.

Además, se cuestionaba que el decreto de creación de la nueva Secretaría no consideraba mecanismos de coordinación y colaboración entre la Secretaría de Cultura y la de Educación Pública, estableciendo aspectos de subordinación, por ejemplo, en los planes de educación artística o en los proyectos de fomento a la lectura. Otro aspecto cuestionable era que el INAH y el INBA perdieron la posibilidad de tener patrimonio propio.<sup>120</sup>

La reforma no fue acompañada por un proyecto de Cultura o de Educación. Evidenciando la falta de un núcleo duro valorativo y filosófico que enmarcara, guiará o delinearla la conducción de la cultura a nivel nacional. Eso, sumado a la negativa para consultar al gremio cultural y las declaraciones del secretario Nuño<sup>121</sup> generar

---

<sup>119</sup> Minerva Rojas, «Políticas contemporáneas de difusión cultural en México: diversidad semiótica, competencia en el mercado, acceso desigual» Pueblos en movimiento: Un nuevo diálogo en las Ciencias Sociales. Costa Rica. 2015.

<sup>120</sup> Surgió la revista Política y Cultura del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde se publicaron debates sobre la creación de una Secretaría de Cultura.

Cfr. Minerva Rojas, La Secretaría de Cultura federal mexicana: tensiones entre dos modelos de administración cultural. *Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural*. México, 2017.

<sup>121</sup> Durante las discusiones en el poder legislativo, el secretario Nuño advirtió a los legisladores que en la SEP no hay tiempo para la cultura. Consultar: <https://www.jornada.com.mx/2015/12/15//opinion/014a1pol>

un descontento e incertidumbre en el sector cultural, tanto colectivos, asociaciones, creadores, intelectuales y sindicatos de manifestaron.

A pesar de las críticas, los cuestionamientos y los silencios, la Secretaría de Cultura se aprobó y comenzó a operar desde el mes de diciembre del 2015, a la par, el CONACULTA desapareció. Rafael Tovar y de Teresa asumió el cargo de secretario. Sin embargo, fue hasta noviembre del 2016, 11 meses después, que se publicó el reglamento interior de la Secretaría. El Reglamento debía alinearse a la Ley General de Cultura, sin embargo, dicha Ley no se publicó sino hasta julio del 2017. Berman señalaba que la prioridad de la Secretaría de cultura parecía ser la burocracia y no la cultura.<sup>122</sup>

En torno al reglamento se observó un cambio en el lenguaje con el que se describe la relación de los creadores y el Estado. Palabras como supervisión, control, análisis de los mensajes y productos crearon preocupación en los creadores quienes veían intentos de censura. Destacaban que mientras en los reglamentos de CONACULTA se buscaba la coordinación, la promoción, el fomento, la pluralidad y la diversidad, la SC tendía al control y la discrecionalidad.<sup>123</sup>

Durante el mes de enero del 2017 se anunció un recorte presupuestal al sector cultural del 21% contra el año anterior. La Cámara de Diputados convocó a un Consejo Redactor con 13 especialistas y gestores culturales para desarrollar la Ley General de Cultura. Especialistas como Ernesto Piedras, Lucina Jiménez, Eduardo Nivón, Eduardo Cruz y Raúl Ávila buscaron construir una ley diversa, plural y clara.<sup>124</sup> Misma que se discutió y modificó ampliamente en ambas Cámaras legislativas.

Como resultado, en junio del 2017 se publicó la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, que manifiesta como su objetivo «regular el derecho a la

---

<sup>122</sup> Cfr. Sabina Berman. «La misteriosa Secretaría de Cultura» Proceso. (10/12/2015) En línea. Consultada el: 03/03/22, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/opinion/2015/12/10/>

<sup>123</sup> Cfr. Minerva Rojas, La Secretaría de Cultura federal mexicana: tensiones entre dos modelos de administración cultural. *Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural*. México, 2017.

<sup>124</sup> Cfr. Eduardo Nivón. «Instalación del comité redactor de la Ley de Cultura. El gran compromiso» México, Políticas culturales. Disponible en: <http://politicasculturales.com.mx/comite-redactor.html> Consultado el 03/03/22.

cultura que tiene toda persona»<sup>125</sup>, así como «promover y proteger el ejercicio de los derechos culturales»<sup>126</sup> y «coordinar el acceso de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural»<sup>127</sup>. La Ley representó un avance en función de que generó un marco legal específico para guiar y regular la acción de los gobiernos en torno a la cultura, e identifica a la Secretaría de Cultura como la encargada de conducir la política cultural nacional y de coordinar a los organismos de cultura federales, estatales y municipales para alcanzar objetivos.

Además, en la ley se reconocieron y explicitaron los derechos culturales de la ciudadanía. Entre ellos, el derecho a acceder a la cultura y disfrutar los bienes y servicios culturales; a participar de manera activa y creativa en la cultura; y utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el ejercicio de los derechos culturales, entre otros. De igual forma, se establecieron los principios que deben guiar la política cultural, en los que destaca la libertad de creatividad, la igualdad entre culturas y la igualdad de género.<sup>128</sup>

De forma general, se han descrito los antecedentes del sector cultural, se han enlistado algunos debates que generó la creación de la Secretaría de Cultura, destacando que desde la creación de la Secretaría de Cultura no se desarrolló ningún proyecto claro y específico para el organismo, lo que generó que la institución operará durante tres años sin planeación. En el próximo apartado, se describirá la política cultural del gobierno federal mexicano en el año 2020.

### 2.2.3 Política Cultural Federal en 2020

Dijan decía que la política cultural era un invento francés y cuestionaba que en otros países tuviera la misma fuerza y complejidad que en Francia.<sup>129</sup> Sáizar en 2012, al concluir su encargo al frente del otrora CONACULTA, afirmaba que el sector cultural

---

<sup>125</sup> Artículo 2º. Ley General de Cultura y Derechos Culturales. México, 2015.

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> Cfr. Artículo 11º Ley General de Cultura y Derechos Culturales. México.

<sup>129</sup> Cit. Emmanuel Négrier. «Las políticas culturales en Francia y España. Una aproximación nacional y local comparada». España, 2003.

mexicano era «el área cultural más compleja probablemente del mundo»<sup>130</sup>, lo argumentó desde la diversidad de tareas, acciones, subculturas, monumentos y tradiciones; por la cantidad de actores y jugadores con veto que intervienen en la toma de decisiones; y, finalmente, por la falta de la voluntad política de apostar por la cultura como una vía de desarrollo.

En apartados anteriores, se definió a la política cultural como la suma de las acciones específicas implementadas por los gobiernos legítimos, en este caso el gobierno mexicano, mediante las que se interviene en la promoción, preservación, desarrollo y formación de cultura. Con ellas se busca satisfacer objetivos estratégicos generales a largo plazo. En su ejercicio se reconocen prioridades públicas y gubernamentales, y se afirman los valores que rigen el uso del poder público para atender necesidades.

Apegados al modelo propuesto por Chartrand y McCaughey podemos decir que estamos frente a un «Estado Arquitecto» en materia cultural. Pues, la definición de objetivos, programas, proyectos culturales está a cargo del Estado, el cual utiliza una Secretaría Central para la coordinación de actores y acciones federales, estatales, municipales para alcanzar objetivos más amplios.

A partir de las líneas históricas y teóricas presentadas anteriormente podemos decir que la política cultural del Estado Mexicano es, tradicionalmente, centralista. Pues, todas las actividades de planeación y decisión de la política cultural se dirigen desde la Secretaría de Cultura, antes desde el CONACULTA. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que será labor de la SC la elaboración y conducción de «la política nacional en materia de cultura con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal».<sup>131</sup> Tal como sugiere el modelo de un Estado Arquitecto.

Además, la Ley General de Cultura en su artículo 4º establece que la Secretaría conducirá la política, para lo que deberá coordinar a las dependencias

---

<sup>130</sup> Guillermo Sánchez. «La licenciada Sáizar» GatoPardo. (20/11/12) Disponible en: <https://gatopardo.com/perfil/la-licenciada-saizar/> Consultado el: 19/02/22.

<sup>131</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación.

federales, de los estados, de los municipios y de la Ciudad de México y sus alcaldías. Resulta relevante observar que la organización de la política depende de una secretaría con reconocimiento legal y en la cima de la jerarquía administrativa, únicamente debajo del presidente de la República.

Es visible desde el artículo 4º constitucional que el Estado Mexicano reconoce su papel activo frente a la cultura. Estableciendo que el Estado promoverá medios para la difusión y desarrollo de la cultura, así como la preservación del patrimonio cultural. En las leyes secundarias, se establecen mecanismos de protección, fomento, transmisión y planeación en materia cultural a través de instalaciones y actividades culturales. Además, se aborda la regulación en materia de derechos culturales, donde se marcan pautas para las relaciones entre los gobiernos, las audiencias y los creadores, resaltando el principio de respeto a la libertad creativa y a la diversidad de culturas a lo largo del territorio nacional.

De igual forma, desde la ley se establece una definición amplia de cultura que no solo involucra a las bellas artes, sino también a las culturas y tradiciones populares, desde las danzas folclóricas hasta la gastronomía o la forma de vestir. Se acepta y promueve la diversidad de las expresiones y de las audiencias.

Además, el financiamiento a los creadores se realiza, principalmente, desde las organizaciones estatales. Los apoyos estatales buscan criterios técnicos para apoyar a los artistas apostando por la excelencia en las expresiones. De igual forma, se busca la coordinación entre niveles de gobierno y se cuenta instrumentos para incluir a los actores sociales o empresariales en las tareas culturales, sin embargo, no se han diseñado incentivos fiscales, sociales o económicos que motiven el mecenazgo cultural.

#### 2.2.4 Estructura legal y organizacional de la política cultural mexicana

Como hemos visto, las políticas públicas, sin importar su sector, son un conjunto de decisiones e instrumentos de gobierno que se ponen en marcha para solucionar o atender un problema público. Se apuntó en el apartado anterior que en México la política cultural es centralista y el Estado funge un rol central como Arquitecto. Por

lo tanto, los objetivos y metas que establece, vía los planes nacional o sectoriales de desarrollo, permean ampliamente en las tareas culturales.

La creación de la Secretaría en 2015, la publicación de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, así como el cambio de Gobierno Federal en 2018 generaron una ventana de oportunidad para generar un nuevo proyecto cultural de largo y mediano plazo que solventara y atendiera algunos de los asuntos pendientes en la planeación y regulación de la política cultural. Sin embargo, el gobierno encabezado por el presidente López Obrador, en materia cultural, aunque se plantearon objetivos específicos para el sector, los ajustes que tuvieron los programas en su objetivo fueron casi nulos<sup>132</sup>.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no existe un apartado dedicado a la Política Cultural. Empero, dentro del apartado referente a Política Social, existe un subapartado de «Cultura para la paz, para el bienestar y para todos» donde se reconoce que toda persona es creadora de cultura, que será la Secretaría de Cultura la encargada de la política cultural y que se priorizará a las personas económicamente marginadas para la política cultural. Sin embargo, no se establecen grandes objetivos nacionales para el sector cultural. Por ello, este trabajo retoma el Programa Sectorial de Cultura como documento central.<sup>133</sup>

El Programa Sectorial de Cultura 2020-2024, publicado en julio del 2020, entiende a la Cultura como una herramienta de transformación de la vida pública, advierte que asume a las personas y comunidades como generadores y participantes activas en los procesos de creación cultural. Advierte, que se implementaran estrategias para atender el problema de desarticulación entre la oferta y la demanda cultural, entre ellas, la promoción del desarrollo de las culturas locales; el acercamiento de bienes y servicios culturales a los municipios del país, con énfasis en las comunidades más vulneradas; y la circulación de creadores mediante rutas de intercambio.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Revisar Anexo 4.

<sup>133</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. Consultado en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf> el 21 de abril del 2022.

<sup>134</sup> Cfr. PROGRAMA Sectorial de Cultura 2020-2024. Diario Oficial de la Federación

Esas acciones se deben realizar bajo el Marco Jurídico Nacional vigente, dentro del que destacan las siguientes regulaciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Fomento para la Lectura y el Libro
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles
- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
- Ley Federal de Cinematografía
- Ley Federal de Derechos
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley Federal del Derecho de Autor
- Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
- Ley General de Bibliotecas
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General de Cultura y Derechos Culturales
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Ley sobre Delitos de Imprenta<sup>135</sup>

Además, de algunos acuerdos internacionales como la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; o la convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial; o la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Cultura es la encargada de coordinar y planear la política cultural,<sup>136</sup> sin embargo, hay otras Secretarías que deben cumplir acciones que afectan en el sector cultural, por ejemplo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social debe: Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias. O, la Secretaría de Relaciones Exteriores que debe proyectar la cultura mexicana en el

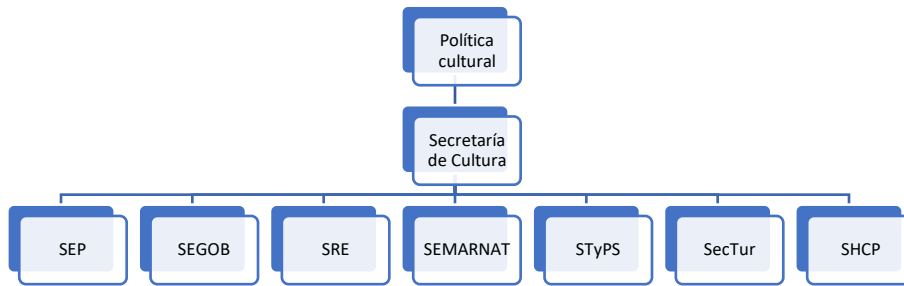
---

<sup>135</sup> *Programa Sectorial de Cultura 2020-2024*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563292/PSC-DOF.pdf>

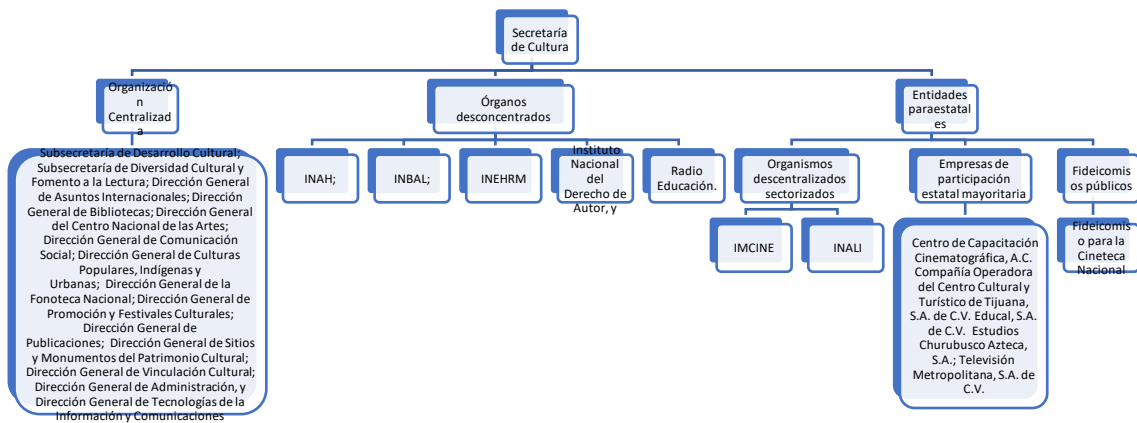
<sup>136</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación.



mundo. El sector cultural está organizado de la siguiente manera.<sup>137</sup>



Gráfica 3 Secretarías de Estado involucradas en las políticas culturales. Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



Gráfica 4 Estructura de la Secretaría de Cultura. Elaboración propia con base en la LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, el REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Cultura y RELACIÓN de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

La política cultural del gobierno federal para el período 2020-2024 atenderá, de acuerdo con el Programa Sectorial de Cultura, de forma prioritaria seis objetivos. Los cuales son:

1. Reducir la desigualdad en el ejercicio de los derechos culturales de personas y comunidades, prioritariamente en contextos de vulnerabilidad, con su participación en procesos que fortalezcan los ciclos, prácticas e identidades culturales;

<sup>137</sup> Ibid.

2. Consolidar la tarea educativa del Sector Cultura para brindar a las personas mejores opciones de formación, actualización y profesionalización, en todos sus niveles y modalidades, bajo criterios de inclusión y reconocimiento de la diversidad;
3. Garantizar progresivamente el acceso a los bienes y servicios culturales a las personas, a través del incremento y diversificación de la oferta cultural en el territorio y del intercambio cultural de México con el extranjero;
4. Proteger y conservar la diversidad, la memoria y los patrimonios culturales de México mediante acciones de preservación, investigación, protección, promoción de su conocimiento y apropiación;
5. Fortalecer la participación de la cultura en la economía nacional a través del estímulo y profesionalización de las industrias culturales y empresas creativas, así como de la protección de los derechos de autor;
6. Enriquecer la diversidad de las expresiones creativas y culturales de México mediante el reconocimiento y apoyo a los creadores, académicos, comunidades y colectivos.<sup>138</sup>

Con ello, se han enlistado los principales antecedentes históricos de la política cultural mexicana. Además, se expusieron los principales componentes en términos organizacionales y legales bajo las que se crea la política cultural y que permiten la creación, diseño e implementación de programas públicos culturales. Amén, se enlistaron los objetivos estratégicos a mediano plazo establecidos por el gobierno federal para el período de 2020 a 2024 con los que, además de guiar los programas culturales, se afirman valores para el ejercicio del poder público.

En el siguiente apartado se utilizará un instrumento analítico para analizar el nivel de coherencia entre los objetivos de los programas presupuestarios del sector cultural y los objetivos a mediano y largo plazo planteados en el Plan Sectorial de Desarrollo, donde se delinea la política cultural. Además, se revisará la coherencia entre los programas, sus objetivos, sus poblaciones objetivo y los instrumentos que utilizan para alcanzar las metas.

---

<sup>138</sup> *Programa Sectorial de Cultura 2020-2024*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563292/PSC-DOF.pdf>



### Capítulo III. Coherencia entre la política cultural mexicana

La Secretaría de Cultura del gobierno federal se fundó en 2015 como la dependencia encargada de coordinar la política cultural del país<sup>139</sup>. Sin embargo, durante sus primeros tres años de operación siguió operando con los objetivos planteados, desde la Secretaría de Educación Pública, para el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes en 2013. Fue hasta el año 2020 que se publicó el novel plan sectorial de cultura, en el que se establecieron objetivos de mediano plazo para el sector y que, de acuerdo con la legislación vigente en materia de planeación, se alinearon los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Como se revisó en el primer capítulo, desde la teoría se han identificado, al menos, tres niveles de coherencia dentro de las políticas.<sup>140</sup> El primer nivel es la «coherencia en la política», donde se busca observar la relación lógica entre el problema identificado y la teoría causal que motiva la acción e intervención del gobierno para atender esa demanda. El segundo nivel, «la coherencia entre políticas» busca observar cómo se relacionan los objetivos, poblaciones objetivo e instrumentos de los diferentes programas públicos del mismo sector. Y, finalmente, el tercer nivel, «la coherencia entre espacios de políticas», busca entender la relación entre los objetivos generales de diferentes sectores de política.

A lo largo de este apartado se analizará el nivel de coherencia que guardan algunos de los programas del sector cultural implementados en el año 2020 y que estuvieron a cargo de la Secretaría de Cultura. Por lo tanto, se observará la coherencia entre las políticas del sector cultural a lo largo del año 2020. Desde la teoría se propone observar los objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo de los programas presupuestarios, así como los objetivos y fines planteados para el sector.

A partir de la revisión teórica y documental, se han encontrado algunas propuestas de instrumentos para medir objetiva y sistemáticamente la coherencia entre las políticas públicas de forma cuasi estandarizada. Millán en 2014<sup>141</sup> propuso

---

<sup>139</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>140</sup> Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y política pública*. Vol. 2, Núm. 1. 2016. Pp. 3-31

<sup>141</sup> Natalia Millán, «Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo», *Política y sociedad*. España, Vol. 51, Núm. 3 (2014): 673-693

analizar la coherencia a partir de baterías de preguntas estructuradas que podrían responderse a partir de documentos oficiales, programáticos y presupuestales de los programas que componen las políticas. La propuesta de Millán fue generada en España, con lo que se advierte que su uso sería limitado en otras latitudes por los cambios en la legislación en materia de planeación y presupuestación.

Empero, Murguía<sup>142</sup> retoma algunas de las preguntas de Millán, las adapta a la normativa mexicana y propone utilizarlas para un estudio estratégico de los diferentes programas y así poder sintetizar y sistematizar información clave y propiciar comparaciones estructuradas de los fines, objetivos, poblaciones e instrumentos y poder generar conclusiones en el marco teórico de la coherencia en políticas públicas.

Este trabajo, hará uso de la propuesta de Murguía, aunque se tomarán en cuenta algunas de las recomendaciones de Millán. A lo largo del capítulo se buscará argumentar «si las políticas públicas que conforman el espacio mantienen una sinergia que permita que cada una tenga una aportación clara y diferenciada»<sup>143</sup> al cumplimiento del objetivo general del sector cultural, así como los objetivos prioritarios del sector cultural planteados en el Programa Sectorial de Desarrollo, que están fundados y motivados en el artículo 4º Constitucional y la Ley General de Cultura y Derechos Culturales.

Para ello, el capítulo está estructurado en dos partes, en primer lugar, se expondrá el instrumento analítico que será utilizado para sistematizar y organizar la información estratégica de programas de la política cultural y, después, se aplicará para poder analizar los programas presupuestarios del sector cultural en el año 2020. Tras comparar la información, se generarán conclusiones en torno al nivel de coherencia entre los programas culturales.

### 3.1 Descripción del instrumento analítico

---

<sup>142</sup> Christian Murguía. *Coherencia en políticas públicas: una propuesta metodológica para su análisis*. México, CIDE, 2018.

<sup>143</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016): 3-31

Las políticas (*policy*) buscan resolver problemas concretos y contextualizados. Mientras que las políticas públicas son un conjunto de decisiones, acciones, políticas y programas que buscan atender un asunto o problema general. Merino, entre otros, argumenta que la concreción, científicidad y especificidad que suponen las políticas públicas ocasiona que los «hombres de ciencia» y los «hombres de acción» se concentren en cada *policy* de forma independiente y en un segundo plano atiendan el conjunto de políticas y sus interacciones.<sup>144</sup>

En ese sentido, el enfoque de coherencia en políticas públicas parte de que las relaciones entre las políticas y las que generan las políticas en su entorno no es, de forma automática, armónico, complementario o coherente. Sino que requiere de un trabajo intelectual en el diseño, implementación y evaluación que propicie que las acciones sean complementarias, para que, en suma, agreguen valor en la resolución de grandes problemas públicos. Y, de esa manera no tener múltiples esfuerzos que cumplen sus objetivos pero que evitan que otras acciones alcancen sus metas, o que no estén alineados a los objetivos sectoriales o superiores. Generando duplicidades de funciones, y también, duplicidades presupuestarias.

En este trabajo se analizará, únicamente, la coherencia *entre* las políticas. Por lo que se precisa que, de acuerdo con Cejudo y Michel<sup>145</sup>, las políticas son coherentes entre ellas por su capacidad de alcanzar, sumando esfuerzos, objetivos más amplios. Sostienen que hay coherencia cuando los programas que componen una política pública atienden de forma diferenciada (en sus metas, poblaciones objetivo e instrumentos) un objetivo amplio común. Por lo que identifican estudiar las relaciones entre instrumentos de políticas, entre las metas de los programas y los tipos de población objetivo a los que atienden.

Basado en ello, Murguía<sup>146</sup> considera utilizar como fuente de información para el análisis las reglas de operación de los programas y los objetivos oficiales establecidos en el plan sectorial correspondiente. Y estructura un instrumento de

---

<sup>144</sup> Cfr. Mauricio Merino, *Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en los problemas públicos*. Op. Cit. pp. 17-41

<sup>145</sup> Cfr. Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Op. Cit.*

<sup>146</sup> Christian Murguía. *Coherencia en políticas públicas: una propuesta metodológica para su análisis*. México, CIDE, 2018.

recolección y organización de información, compuesto por tres matrices donde se recaban los datos necesarios para el estudio de la coherencia. Además, expone una serie de preguntas para identificar la coherencia a partir de los cuatro indicadores ya mencionados: la diferenciación de instrumentos; la diferenciación de poblaciones objetivo; la complementariedad y diferenciación entre objetivos y la correspondencia de los objetivos con los objetivos generales del espacio o sector de la política.

A continuación, se presentan las matrices de recolección de información. El primer diagrama se establece para la recolección de la información de cada programa, así como los objetivos generales y específicos del sector. En la segunda y tercera tabla, se busca contrastar y comparar información específica. Por ejemplo, en la segunda, únicamente se comparan los objetivos de cada programa, con el fin de buscar duplicidades o contradicciones; y en la tercera, se buscan incoherencias entre las poblaciones objetivo y los instrumentos. Para hacer el análisis de forma gráfica, el autor propone evaluar con «0» cuando la relación que es de diferenciación y complementariedad y con «1» cuando existen elementos similares.

Objetivo general del espacio de política pública			
Objetivos específicos de política			
Nombre del programa	Programa «A»	Programa «B»	Programa «C»
Objetivo del programa			
Instrumentos			
Población objetivo			

Tabla 6 Cuadro de organización de información. Tomado de Murguía, 2018.

		Programa «A»	Programa «B»	Programa «C»
		Objetivo «A»	Objetivo «B»	Objetivo «C»
Programa «A»	Objetivo «A»			
Programa «B»	Objetivo «B»			
Programa «C»	Objetivo «C»			

Tabla 7 Comparación de objetivos y programas. Tomado de Murguía, 2018.

	Nombre del programa	Programa «A»	Programa «B»	Programa «C»
	Instrumento	Instrumento «A»	Instrumento «B»	Instrumento «C»

Nombre del programa	Instrumento	Población Objetivo	PO-A	PO-B	PO-C
Programa «A»	Instrumento «A»	PO-A			
Programa «B»	Instrumento «B»	PO-B			
Programa «C»	Instrumento «C»	PO-C			

Tabla 8 Comparación de instrumentos y población objetivo. Tomado de Murguía, 2018.

A partir del uso del instrumento analítico propuesto por Murguía se espera contar con información estructurada y suficiente para responder las preguntas que fueron recurrentes en la propuesta de Millán y en la de Murguía, se anticipa al lector, que fueron adaptadas ligeramente para ser aplicadas en el estudio de la política cultural mexicana. Las preguntas son:

1. ¿Los programas cuentan con objetivos claramente definidos?
2. ¿Los objetivos de los programas tienen una armonía con los objetivos generales y específicos de la política cultural?
3. ¿Están claramente definidos los instrumentos y poblaciones objetivo de los programas?
4. ¿Existen programas con los mismos objetivos que atiendan a las mismas poblaciones objetivo con los mismos instrumentos?
5. ¿Existen programas con objetivos similares que atiendan la misma población objetivo con diferentes instrumentos?

Una vez se cuente con las comparaciones, información y respuestas descritas, se evaluará el nivel de coherencia de la política cultural del año 2020, basada en la escala propuesta por Cejudo y Michel<sup>147</sup> quienes describen los siguientes estadios de coherencia:

**Nivel 1:** las políticas podrían operar simultáneamente sin interponerse entre sí, pero sin contribuir de manera clara y diferenciada a resolver un mismo problema complejo

**Nivel 2:** las políticas se complementan entre sí y podrían contribuir a abordar el problema complejo

<sup>147</sup> Cfr. Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration» *Policy Sci.* Estados Unidos. (2017) 50:745–767



**Nivel 3:** las políticas se complementan para abordar el problema complejo y serían suficientes para hacerlo de manera integral<sup>148</sup>

Y se buscará concluir en cuál de estos niveles de coherencia se encuentra la política cultural en el año 2020.

### 3.2 Aplicación del instrumento analítico

Como hemos revisado anteriormente, una política pública, de cualquier sector, se compone por un conjunto de decisiones, acciones e intervenciones destinadas a resolver problemas públicos. Cada acción, parafraseando a Merino, es una intervención específica, que utiliza recursos públicos para atender un problema concreto y específico. Para ello, se trazan líneas de acción, se moldean y/o crean instituciones, se fijan indicadores y se asignan presupuestos que permitan alcanzar los objetivos particulares de forma eficiente.<sup>149</sup>

Como señala Cejudo, los programas de un espacio o sector de política tienen propiedades integradoras que permiten un análisis conjunto de los programas que componen al sector. Es deseable que la implementación de las acciones interactúe y modifique el estado del sector y con ello afecte a las otras políticas que se ponen en marcha. Empero, el enfoque de coherencia parte de que esas relaciones no se dan naturalmente de forma armónica, por lo que busca generar conocimiento para que las interacciones y modificaciones se den de forma armónica frente al resto de los programas del sector y el diseño institucional permita que se alcancen objetivos amplios a partir de esas relaciones benéficas y de colaboración.

En los siguientes párrafos, se buscará, a partir de lo descrito hasta ahora, analizar la coherencia en la política cultural mexicana durante el año 2020. El enfoque de coherencia en políticas públicas no es un enfoque de evaluación de políticas, por lo que no se hará un recorrido pormenorizado en el desempeño de los programas. Si no, comparaciones sucesivas entre aspectos estratégicos de cada programa y la planeación sexenal del sector.

---

<sup>148</sup> Ibid. p. 750.

<sup>149</sup> Cfr. Mauricio Merino. *Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en los problemas públicos*. Op. Cit. pp. 17-41

Como prolegómeno, atendiendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Cultura es la encargada de «coordinar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las acciones que realizan las unidades administrativas e instituciones públicas pertenecientes a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en materia de»<sup>150</sup> fomento, estímulo, creación, educación e investigación artística y cultural, así como la preservación y mantenimiento del patrimonio cultural. También, la Secretaría es la encargada de la formulación e instrumentación del Programa Sectorial de Cultura. Por lo que se utilizarán para el análisis únicamente los programas presupuestarios del Ramo 48 que corresponde al gasto de la Secretaría de Cultura.

Además, se considera relevante señalar los objetivos, generales y específicos que se plantean en el Programa Sectorial de Cultura para el período 2020-2024 redactado, en cumplimiento de la legislación, por la Secretaría de Cultura y que se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación. Primero, como objetivo general de la política pública cultural mexicana, y en apego al artículo 4º Constitucional, se establece «Garantizar el derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural, así como el ejercicio de los derechos culturales».<sup>151</sup>

Aunado, en el Programa Sectorial de Cultura se señalan seis objetivos prioritarios, los cuales se enlistan a continuación:

<b>Objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Cultura 2020-2024</b>
1. Reducir la desigualdad en el ejercicio de los derechos culturales de personas y comunidades, prioritariamente en contextos de vulnerabilidad, con su participación en procesos que fortalezcan los ciclos, prácticas e identidades culturales.
2. Consolidar la tarea educativa del Sector Cultura para brindar a las personas mejores opciones de formación, actualización y profesionalización, en todos sus niveles y modalidades, bajo criterios de inclusión y reconocimiento de la diversidad.
3. Garantizar progresivamente el acceso a los bienes y servicios culturales a las personas, a través del incremento y diversificación de la oferta cultural en el territorio y del intercambio cultural de México con el extranjero.
4. Proteger y conservar la diversidad, la memoria y los patrimonios culturales de México mediante acciones de preservación, investigación, protección, promoción de su conocimiento y apropiación.

<sup>150</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 41 Bis.

<sup>151</sup> Programa Sectorial de Cultura 2020-2024, Diario Oficial de la Federación.

5. Fortalecer la participación de la cultura en la economía nacional a través del estímulo y profesionalización de las industrias culturales y empresas creativas, así como de la protección de los derechos de autor.
6. Enriquecer la diversidad de las expresiones creativas y culturales de México mediante el reconocimiento y apoyo a los creadores, académicos, comunidades y colectivos.

Tabla 9 Objetivos prioritarios del Sector Cultural, tomados del Programa Sectorial de Cultura 2020-2024

Para el presente trabajo, se analizarán 19 programas presupuestarios del año 2020 correspondientes al Ramo 48 del Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponde al Sector Cultural. Se utilizarán los programas presupuestarios pues, de acuerdo con Transparencia Presupuestaria, son «categoría(s) que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores de este, para el cumplimiento de sus objetivos y metas sectoriales».<sup>152</sup> Es decir, son la expresión práctica en el contexto mexicano de lo que en la teoría se conoce como *policy*.

Los 19 programas que se tomaron para el estudio fueron: Educación y cultura indígena; Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías; Cultura Comunitaria; Servicios de Educación Superior y Posgrado; Servicios educativos culturales y artísticos; Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales; Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos; Investigación Científica, Arqueológica; Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales; Servicios Cinematográficos; Desarrollo Cultural; Proyectos de infraestructura social del sector cultura; Programa de Apoyos a la Cultura; Protección y conservación del Patrimonio Cultural; Fondo de Inversión y Estímulos al Cine; Fondo Nacional para la Cultura y las Artes; Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor; Fondo Nacional para la Cultura y las Artes; Actividades de apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno; Programa Nacional de Reconstrucción.

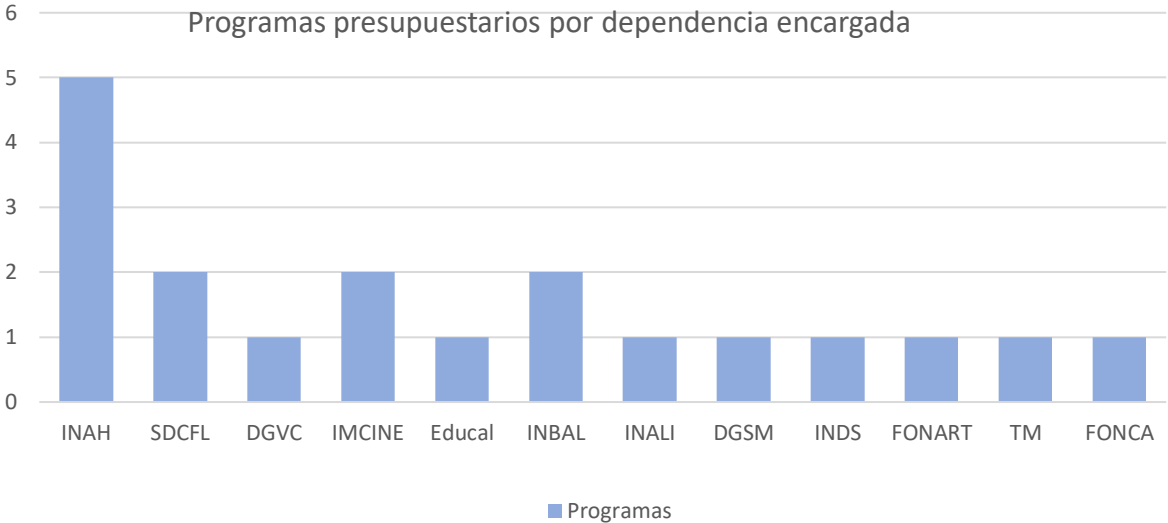
De los 19 programas presupuestarios del año 2020 únicamente el programa «Proyectos de infraestructura social del sector cultura» no cuenta con un documento<sup>153</sup> donde se pueda ver su objetivo, su población objetivo o donde se

<sup>152</sup> Transparencia Presupuestaria. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

<sup>153</sup> Reglas de operación, Matriz de Indicadores de Resultados o Ficha Inicial de Monitoreo de CONEVAL.

detalle su funcionamiento o mecanismos de implementación. En los 18 programas restantes se contó con información suficiente para analizar sus fines, objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo.

Los programas son implementados por distintas instituciones, centralizadas o descentralizadas, del sector cultural, se distribuyen de la siguiente manera: <sup>154</sup>



Gráfica 4 Relación de programas presupuestarios del ramo 48 y entidades encargadas. Elaboración propia.

La información utilizada para el análisis se recabó de las Reglas de Operación de cada programa, y se complementó, en algunos casos, con información pública sistematizada en el portal Transparencia Presupuestaria<sup>155</sup>, de las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y del Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales 2020 publicado por CONEVAL. Como objetivo de cada programa se utilizó la información registrada como «propósito» en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de cada programa, los instrumentos de política

<sup>154</sup> En el gráfico, INAH: Instituto Nacional de Antropología e historia; SDFCL: Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento del Libro; DGVC: Dirección General de Vinculación Cultural; IMCINE: Instituto Mexicano de Cinematografía; Educal: Educal S.A de C.V; INBAL: Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; INALI: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; DGSM: Dirección General de Sitios y Monumentos; INDA: Instituto Nacional de Derechos de Autor ; FONART: Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías; TM: Televisión Metropolitana S.A de C.V; FONCA: Fondo Nacional de la Cultura y las Artes.

<sup>155</sup> <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas>

pública que utiliza cada programa buscaron tipificarse de acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior (véase [Tabla 1 Capítulo 2](#)).

La información recabada se organizó bajo el esquema propuesto, mismo que, para facilitar su uso, se modificó su orientación estructurando la información de forma vertical y no horizontal como propuso el autor. ([Véase Anexo 1](#)) De igual forma, se generaron las matrices de comparación propuestas para el análisis de la coherencia entre los objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo de los programas que conformaron la política cultural en el año 2020. ([véase Anexos 2 y 3](#))

### 3.2.1 Coherencia en los objetivos, poblaciones objetivo e instrumentos

Durante este apartado se busca identificar si los fines y objetivos se complementan, refuerzan o contribuyen al atender situaciones complejas. Se busca conocer si los «objetivo(s) planteado(s), en el agregado, es(son) suficiente(s) para alcanzar el objetivo general del espacio de política».<sup>156</sup> Se pretende conocer si las metas, poblaciones objetivo e instrumentos están claramente definidos e identificar duplicidades o contradicciones entre esos elementos.

Para ello, el apartado se dividirá, para poder responder las preguntas planteadas, en tres secciones, en la primera expondrá si los objetivos de los programas tienen una armonía con los objetivos generales y específicos de la política cultural. En la segunda sección se describe si los objetivos se encuentran claramente definidos. En el tercer apartado se revisan los instrumentos y poblaciones objetivo con el fin de conocer si están claramente planteadas en cada caso y si en se encontraron duplicidades o contradicciones en ellas, con lo que se dará respuesta a las últimas tres preguntas.

#### 3.2.1.1 *Objetivos de política pública y objetivos de las políticas*

El objetivo general del sector, basado en el artículo 4º Constitucional, busca «garantizar el derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios

---

<sup>156</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016). P. 15.

que presta el Estado en materia cultural, así como el ejercicio de los derechos culturales». Sin embargo, se observó que el 89% de los programas de la política cultural tuvieron como fin «Contribuir al bienestar social e igualdad»,<sup>157</sup> mientras que el 5% pretende fomentar el sistema de control interno y fiscalización, y, el 5% restante no tiene un fin definido claramente.

Con ello se puede inferir que, si las 19 intervenciones estudiadas cumplen con su fin de contribuir al bienestar social y la igualdad, no necesariamente estarían contribuyendo a garantizar el derecho de acceso a la cultura, o el ejercicio de los derechos culturales. Se podría decir, si únicamente se analizan los fines y el objetivo general de la política, que estamos ante un conjunto de programas de un mismo espacio de políticas que «no resuelven, en agregado, el problema público».<sup>158</sup> Pues, el sector y los programas identifican problemáticas distintas.

Al contrastar los objetivos de los programas con los objetivos prioritarios del sector, se puede ver, de manera general, que están medianamente relacionados y no se contradicen. Sin embargo, tampoco es clara la alineación de los programas con los objetivos sectoriales. De tal forma que, al estudiar los resultados de las evaluaciones hechas por CONEVAL a 12 de los programas seleccionados<sup>159</sup> se encontró que solo uno, el programa de Servicios de Educación Superior y Posgrado se encuentra alineado a los indicadores y objetivos de los objetivos sectoriales plasmados en el Programa Sectorial de Cultura, mientras que los once restantes «no tienen vínculos con algún indicador sectorial».<sup>160</sup>

En suma, es visible que algunos programas como el Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales, que tiene como objetivo ofrecer becas a los estudiantes o recién egresados de las escuelas del INBAL y del INAH, o el programa

---

<sup>157</sup> Consultar las Matrices de Indicadores de Resultados de los programas.

<sup>158</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016). P. 15.

<sup>159</sup> Los programas evaluados fueron: Servicios de Educación Superior y Posgrado; Desarrollo Cultural; Protección y Conservación del Patrimonio Cultural; Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos; Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica; Servicios Cinematográficos; Servicios educativos culturales y artísticos; Cultura Comunitaria; Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías; Programas de Apoyos a la Cultura y el Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales.

<sup>160</sup> Fichas de Monitoreo 2020-2021, Consultables en:

<https://www.cultura.gob.mx/gobmx/transparencia/evaluaciones-externas/>

de investigación científica, Arqueológica y Antropológica o el de Servicios de Educación Superior y Posgrado podrían contribuir, en conjunto, a alcanzar el objetivo de «Consolidar la tarea educativa del Sector Cultural [...] en todos sus niveles y modalidades»<sup>161</sup>. Sin embargo, esos programas únicamente cubren a la población estudiante de las Escuelas de Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y a las del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dejando de lado a los educandos de otras universidades, modalidades y grados académicos.

En el programa sectorial se señala como un objetivo la protección y conservación del patrimonio cultural, al respecto existen programas como Servicios Cinematográficos que buscan preservar el patrimonio cinematográfico de la nación, y programas como Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos con el que Televisión Metropolitana S.A de C.V busca preservar programas televisivos culturales, o Protección y conservación cultural con el que se busca preservar el patrimonio físico de la nación. En este ejemplo se puede ver una cierta complementariedad, pues un programa busca la preservación de material cinematográfico, uno material televisivo y, el último, el patrimonio físico.

El tercer objetivo prioritario señalado en el Programa Sectorial habla sobre buscar intercambio cultural de México con el extranjero, empero, ninguno de los 19 programas presupuestarios tiene como objetivo relaciones o intercambio con el resto del mundo en ninguna modalidad. Y, por el otro lado, hay programas como el de Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno cuyos objetivos no se pueden alinear con ninguno de los propuestos en el plan de desarrollo. Por lo tanto, podemos decir que no es posible identificar una relación coherente entre los objetivos sectoriales, generales o estratégicos, establecidos en el Programa Sectorial de Cultura y los fines y propósitos de los programas.

### *3.2.1.2 Claridad y coherencia de objetivos*

En el apartado anterior, ya se refirieron algunos aspectos sobre los objetivos de los programas y planes culturales. En este apartado, se analizarán únicamente los

---

<sup>161</sup> Programa Sectorial de Cultura 2020-2024, Diario Oficial de la Federación.

propósitos o metas de los programas y las relaciones entre ellos, es decir, si existen duplicidades o contradicciones entre ellos. Para ello, se utilizó la información presente en el [Anexo 2](#), la matriz en la que se organizó la información fue útil para su síntesis y comparación.

Como se refirió en el apartado anterior, al analizar la documentación oficial de los 19 programas presupuestarios, se observó que 18 de las intervenciones cuentan con objetivos y fines explícitos en sus reglas de operación o Matrices de Indicadores de Resultados, únicamente un programa no cuenta con Reglas de Operación y por ello no es posible conocer sus fines y objetivos.

Respecto a sus fines, 17 programas buscan, mediante distintas intervenciones, «contribuir al bienestar social e igualdad»,<sup>162</sup> una intervención pretende fomentar el sistema de control interno y fiscalización, y el programa restante no tiene un fin definido claramente. De igual forma, se analizaron los objetivos vertidos en las Matrices de Indicadores bajo la nomenclatura de propósitos.

A ese respecto, se señala que los 18 programas con Reglas de operación cuentan con objetivos definidos. Aunque, en su mayoría son objetivos claramente definidos, hay que destacar que algunos están planteados de forma ambigua, por ejemplo, el programa «educación y cultura indígena» tiene como objetivo «Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada», lo que, en una primera impresión no constituye un objetivo.

En el análisis conjunto, se observó que los 18 programas cuentan con objetivos diferenciados que no se duplican, ni contradicen entre ellos. En algunos casos, como en la comparación entre el programa de «Servicios de Educación Superior y Posgrado», el programa de «Servicios Educativos Culturales y Artísticos (SECyA)», y el programa de «Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales (PNBAyC)» se podría ver que tienen objetivos muy similares, pero, que se diferencian en la actividad cultural que buscan atender, pues, el Servicio de Educación Superior y Posgrado atiende a la preservación del patrimonio cultural, el

---

<sup>162</sup> Consultar las Matrices de Indicadores de Resultados de los programas.



SECyA atiende a la instrucción en bellas artes y el PNBAyC a artistas y gestores culturales que no se encuentran en instrucción.

Con ello, se apunta que los programas de la política cultural pueden convivir en un mismo espacio de política sin afectar de manera negativa al resto de las intervenciones. Se apunta que no se encontraron contradicciones ni duplicidades claras entre los objetivos, por lo que pueden operar simultáneamente. Sin embargo, es posible que un estudio pormenorizado de los programas encuentre traslape de funciones al estudiar las estructuras utilizadas para la implementación de los programas.

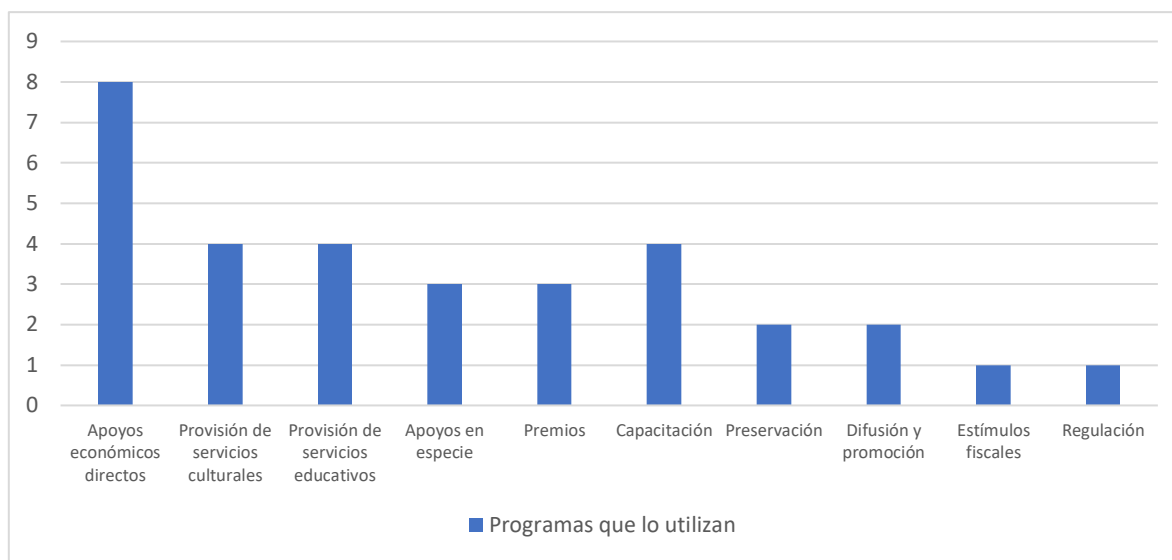
### *3.2.1.3 Instrumentos y poblaciones objetivo*

Respecto a la coherencia entre instrumentos de políticas, Cejudo y Michel apuntan que existe coherencia entre los instrumentos de políticas cuando con distintas formas de apoyo se atiende distintas dimensiones de un problema. Cuando existe un problema de coherencia entre los instrumentos, advierten los autores, la política pública disminuye su eficacia.

De los 19 programas estudiados, ocho utilizan apoyos económicos directos, pueden, como en el caso del Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales o en el programa de Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica, ser becas. Pueden manifestarse como apoyos económicos a proyectos específicos, como en el Programa de Apoyos a la Cultura, o financiamiento como en el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine.

Además, se observa que cuatro programas buscan proveer bienes y servicios culturales, que van de la producción y transmisión de programas de radio y televisión, a la inversión en infraestructura a la organización de festivales. Otros cuatro programas buscan proveer bienes y servicios educativos, ya sea mediante la infraestructura de las escuelas del INAH y/o del INBAL, o con la publicación de material bibliográfico en lenguas indígenas. De la misma forma se utilizan instrumentos como Premios a la creación cultural, mecanismos de estímulos fiscales; de capacitación especializada o acciones de difusión y promoción de

proyecto culturales, a continuación, se muestra una gráfica con su distribución.



Gráfica 5 Tipos de instrumentos y programas que los utilizan, Elaboración propia.

Con ello, se observa que, de forma general, en la política pública cultural se hace uso de instrumentos de políticas diferenciados para atender desde distintas intervenciones el objetivo. Sin embargo, sí se puede señalar una redundancia en el uso de instrumentos de entrega de apoyos económicos directos, pues, el 42% de las intervenciones del sector utilizan ese instrumento para alcanzar sus objetivos. Empero, para analizar la coherencia entre instrumentos de políticas de forma integral, también se requiere analizar la coherencia entre las poblaciones objetivo, pues utilizar el mismo instrumento de política frente a dos poblaciones objetivos no constituye una falla de coherencia.

Desde la literatura<sup>163</sup> se establece que la coherencia entre poblaciones objetivo implica que una persona se beneficie de dos o más políticas que contribuyan a un mismo objetivo, y que no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin. La voz *población objetivo* suele estar relacionada con el marco teórico de la focalización y universalización, el estudio de la coherencia trasciende ese análisis, pues busca, desde el agregado de programas, que nadie que padezca un problema quede fuera de la atención gubernamental.

<sup>163</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016).

En ese sentido, resulta relevante señalar que en 18 de los 19 programas estudiados cuentan con una población objetivo definida en la documentación oficial de los programas. En su mayoría, a diferencia de en los programas del Sector de Desarrollo Social, la población objetivo se suele definir por los hábitos y consumos culturales de los individuos, por ejemplo, en el Programa de Educación y Cultura Indígena se atiende a «los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en la vida pública y privada»,<sup>164</sup> en el caso del programa Producción y Distribución de Libros y Materiales Artísticos y Culturales su población objetivo es los ciudadanos mayores de 2 años que visitan y consumen en las librerías de Educal S.A de C.V.

Una vez estudiadas las poblaciones objetivo de los programas presupuestarios del sector observamos que entre ellas no existen duplicidades, y también se observa que no existen dos programas con objetivos similares que atiendan a poblaciones objetivo iguales, *exempli gratia*, el Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales tiene como objetivo «Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas»<sup>165</sup> y atiende a los estudiantes del INBA y del INAH mediante becas; el programa de Servicios Educativos, Culturales y Artísticos, busca formar integralmente a los estudiantes del INBA y lo hace prestando servicios educativos. Como vemos, aunque se podría decir que la población objetivo es similar, el instrumento con el que atienden a la población y el objetivo de la intervención es distinta.

Tras esta revisión, al igual que en el apartado anterior, podríamos decir que en la política cultural implementada en el año 2020 por el gobierno federal no existieron contradicciones o duplicidades recurrentes entre las poblaciones objetivo. No se observó que se atendiera a dos poblaciones objetivo con el mismo instrumento. Con lo cual, también observar que las políticas pueden operar simultáneamente sin afectarse mutuamente.

---

<sup>164</sup> Matriz de Indicadores de Resultados del programa P-003 Educación y cultura indígena, 2020.

<sup>165</sup> Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales, Consultables en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5584093&fecha=16/01/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584093&fecha=16/01/2020)

### 3.2.1.4 Nivel de coherencia de la política cultural en el año 2020

Que no se sobrepongan los instrumentos y las poblaciones objetivo, que no se dupliquen los objetivos de los programas son algunas de las condiciones que en la literatura se identifican como deseables para alcanzar la coherencia en políticas públicas.<sup>166</sup> Sin embargo, no son condiciones suficientes para determinar que una política pública está construida para ser coherente.

Para lograr esa estructuración, que la relación entre el fin del sector de política y los fines de los programas es armónica o lógica es una condición *sine qua non* la suma de los resultados de los programas puede alcanzar objetivos generales. Con el análisis anterior, podríamos decir que, a partir de las relaciones entre los objetivos, los instrumentos y las poblaciones objetivo la Política Pública Cultural se encuentran, de acuerdo con la escala propuesta por Cejudo y Michel, en un nivel 1 de coherencia, donde «las políticas podrían operar simultáneamente sin interponerse entre sí, pero sin contribuir de manera clara y diferenciada a resolver un mismo problema complejo».<sup>167</sup>

La elección del nivel 1 de coherencia se sustenta en que las duplicidades o fallas que se encontraron al analizar la relación de los instrumentos, población objetivo y metas de los programas estudiados fueron casi nulas, lo que apunta a que la implementación de un programa no afecta, determinadamente, al resto de los programas del mismo espacio de política. Empero, el fin del sector cultural y el fin de los programas no cuenta con una relación armónica o lógica, y las metas de las intervenciones no se encuentran explícitamente alineados con los objetivos establecidos en el plan sectorial de desarrollo.

---

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Guillermo Cejudo y Cynthia Michel. «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration» *Policy Sci.* Estados Unidos. (2017) 50:745–767

## Conclusiones

Marsh y McConell se preguntaron<sup>168</sup> sobre las condiciones que generan el éxito en las políticas públicas de los gobiernos. Cuestionaron que para considerar «exitosa» una política bastara con alcanzar sus objetivos sin modificar el sector o arena de política en el que se implementó. A partir del enfoque de coherencia en políticas públicas se puede decir que un programa cumpla sus objetivos no es suficiente para que contribuya a que la política pública alcance sus fines globales. Desde la perspectiva de la coherencia se podría decir, incluso, que, aunque el conjunto de programas sea exitoso y cumplan sus objetivos no asegura que una política pública cumpla con sus fines.

Autores como Simon, Martínez, Brunsson y Cejudo<sup>169</sup> anticipaban que la coherencia absoluta entre políticas y/o espacios de políticas resulta un escenario imposible, dadas las limitaciones cognitivas, los conflictos políticos entre actores y la multiplicidad de arenas y funciones de las oficinas de gobierno. Sin embargo, sí existe un margen de actuación para que los decisores, diseñadores e implementadores de políticas ajusten las intervenciones para que, en conjunto, puedan resolver problemas amplios y alcanzar objetivos de forma más eficiente.

En ese sentido el presente trabajo se propuso analizar la coherencia que tienen los programas que conformaron la política cultural del gobierno federal en el año 2020, para ello, se seleccionaron los 19 programas presupuestarios del ramo 48 que correspondiente al sector cultural, encabezado por la Secretaría de Cultura. A partir del análisis de los objetivos, poblaciones objetivo e instrumentos de cada programa se encontró que los programas del sector pueden operar de forma simultánea sin contradecirse o duplicarse, pero, que carecen de elementos para contribuir a alcanzar un objetivo más amplio.

---

<sup>168</sup> David Marsh y Allan McConell. «Towards a Framework for establishing policy success», *Public Administration*. Estados Unidos, (2010) Vol. 88, No. 2.

<sup>169</sup> Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, México, Aguilar, 1978.

Roberto Martínez, «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias». En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010. Pp. 13-46

Nils Brunsson, *The mechanism of hope*, Copenhagen Business School Press.

A lo largo del tercer apartado se encontró que la política pública cultural cuenta con un objetivos generales y específicos definidos de forma clara y detallada en un documento integrador llamado, en el caso mexicano, Programa Sectorial de Cultura. Además, se observó que 18 de los 19 programas presupuestarios del sector para el ejercicio fiscal 2020 contaban con metas, poblaciones objetivo e instrumentos definidos claramente en documentos oficiales, como las Reglas de Operación.

Con ello, se logró realizar una comparación estructurada de elementos de los programas para concluir que, entre los objetivos, poblaciones objetivo e instrumentos utilizados por cada programa no existen duplicidades o contradicciones que impidan la convivencia simultánea de las intervenciones en un mismo espacio de política. Sin embargo, aunque cada programa alcance de manera eficiente sus objetivos, no se encontraron elementos para señalar que los programas, en lo individual, contribuyen de manera eficiente y diferenciada a alcanzar los objetivos del sector.

Aunque es necesario pensar y analizar los programas en sí mismos, en el análisis de coherencia resulta indispensable analizar las relaciones que se generan entre políticas de un mismo espacio e, incluso, entre políticas de diversos espacios de políticas.<sup>170</sup> Por ello, los objetivos, tanto de la política pública como de los programas, resultan fundamentales para comprender el papel que juega cada intervención en la solución de problemas complejos y multidimensionales. Las relaciones coherentes entre los fines, objetivos, poblaciones e instrumentos contribuyen a sumar esfuerzos rumbo a lograr objetivos amplios.

El sector cultural, anticipa Ernesto Piedras, es el primer sector en sufrir recortes presupuestarios ante situaciones contingentes, pues afecta el alcance de las acciones, así como la posibilidad de cumplir sus objetivos.<sup>171</sup> El uso efectivo y eficiente de los recursos por parte de la Secretaría de Cultura es indispensable para que el Estado Mexicano cumpla con las obligaciones que adquirió tras la reforma al

---

<sup>170</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016). P. 23

<sup>171</sup> Ernesto Piedras, *¿Cuánto vale la cultura?*, CONACULTA, México, 2004.

artículo 4º Constitucional en materia de política cultural. Pues, como señalaron Lerda *et al.*, la coherencia entre políticas es un bien público que permite reducir costos y aumentar capacidades para alcanzar objetivos generales. Diseñar e implementar políticas públicas culturales con objetivos claros y con programas coherentes, en el sentido amplio, es una tarea pendiente y por la que debe trabajarse de forma persistente.

En este ejercicio, se analizó únicamente el aspecto de la coherencia entre las políticas, reconociendo que es necesario generar nuevos ejercicios donde se estudie la coherencia interna de la política, la coherencia frente a otros espacios de política; que se estudien mecanismos de coordinación e integración para el sector. Desde la academia y la ciencia de las políticas, es relevante estudiar la aplicación de métodos, instrumentos y herramientas para el estudio, análisis y propuestas para el sector cultural.

El análisis de política pública, como señalaba Aguilar, es un ejercicio intelectual que busca validar y producir métodos, hipótesis e instrumentos para identificar soluciones aceptables a males públicos, así como situaciones indeseables en el diseño, implementación y evaluación de acciones gubernamentales.<sup>172</sup> En ese sentido, se reconoce la utilidad del instrumento analítico propuesto por Murguía para analizar la coherencia entre los programas que componen la política pública cultural.

Considerando que la principal fortaleza del instrumento es ofrecer una estructura sencilla para identificar y organizar la información de cada programa facilitando la comparación y la generación de conclusiones. Añadiendo que no se ven conflictos para que se utilice para analizar la coherencia en distintos sectores de política. Pues se centra en elementos de planeación y no sustantivos de la política. En términos de Lasswell, es un instrumento que permite visualizar aspectos de la ciencia de las políticas, dejando de lado la ciencia para las políticas.

Como se señaló en el primer capítulo el análisis de la coherencia se basa en la comparación de diversos elementos o características de las intervenciones que

---

<sup>172</sup> Luis Aguilar, «Marco para el análisis de las políticas públicas» *Administración y Ciudadanía*. España, Vol. 3, Núm. 2.

componen una política pública. En ese sentido, el instrumento permite identificar fácilmente aquellos aspectos que resultan contradictorios, ambiguos o repetitivos frente al conjunto. Parafraseando a Cejudo, el enfoque de coherencia permite atender el problema de miopía que ha llevado a los analistas de políticas a revisar cada programa de forma individual sin considerar las implicaciones de un contexto cada vez más complejo, con dinámicas multidimensionales y actores diversos y plurales con responsabilidades determinantes.

En suma, el diseño y puesta en marcha de políticas públicas coherentes enfrenta retos tanto intelectuales como prácticos. Pues, es un enfoque de estudio que señala que la planeación, la coordinación y la evaluación, aunque son aspectos fundamentales para las políticas públicas, no son suficientes para generar intervenciones que, en conjunto, alcancen grandes objetivos. Lo que vuelve a la coherencia «un objetivo explícito que requiere decisiones deliberadas».<sup>173</sup>

Aunque la planeación sectorizada puede contribuir a la definición de objetivos de espacios de políticas, a identificar actores e instituciones involucradas en la solución de grandes problemas, no es un elemento suficiente para alcanzar altos niveles de coherencia. El modelo analítico utilizado nos demuestra que la coherencia debe diseñarse contemplando la política de forma holística, abriendo un área de oportunidad para el diseño y estructura de los actuales programas del sector.

Como propuestas específicas al sector, sería relevante sumar a la política pública cultural un diseño deliberado en los programas que integran el sector para que, desde sus objetivos específicos, contribuyan a garantizar los derechos culturales de la población en general, así como alcanzar los objetivos planteados en el Programa Sectorial de Desarrollo. Además, se propone diseñar programas con instrumentos fiscales para motivar e incentivar al sector privado a invertir en la creación y difusión de material cultural. Además, considerar el diseño de estructuras que permitan la coordinación, colaboración e integración con distintos espacios de política.

---

<sup>173</sup> Guillermo Cejudo y Cinthia Michel. «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016). P. 25



Por último, hay que recordar que el análisis de las políticas públicas multidisciplinario, científico, riguroso, tal como lo planteó Lasswell, permite al hombre de acción contar con herramientas válidas para aumentar las capacidades de los gobiernos en la atención a problemas públicos. Por ello la discusión sobre coherencia de políticas públicas cobra relevancia en el contexto internacional actual, donde se cuestiona el papel y capacidad de los gobiernos en la atención a los problemas complejos y dinámicos de las sociedades.

El enfoque de coherencia en políticas públicas requiere continuar generando investigaciones que generen datos y evidencias con los que se puedan elaborar nuevas formas, métodos, hipótesis, conclusiones, instrumentos y mecanismos con los que, desde los gobiernos o la academia, se pueda abonar a la elaboración de coherencia en los procesos de planeación a mediano y largo plazo. Así como generar conocimiento en torno a las capacidades y requerimientos institucionales, legales, económicos, organizacionales necesarios para que políticas públicas diseñadas con coherencia se puedan implementar sin perder esa cualidad.

Aumentar las capacidades de los Estados para resolver problemas complejos, apunta Ziblat, requiere de organizaciones que puedan trabajar de forma coordinada para que sus acciones, de forma concatenada, puedan atender integralmente situaciones no deseadas por la sociedad.<sup>174,175</sup> Por lo tanto, siguiendo a Lerda, la coherencia en políticas públicas es un bien público que permite reducir costos en la atención de situaciones multifactoriales y complejas.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Daniel Ziblat, «¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?». En: *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*, Argentina, CAF, 2015.

<sup>175</sup> Joel Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

<sup>176</sup> Juan Lerda, Jean Acquatella, José Gómez. *Integración, coherencia, coordinación de políticas sectoriales*. Comisión Económica para América latina, Serie Medio Ambiente, 2002. Núm. 76,

## Referencias

- Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 3ª edición.
- Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 3ª edición.
- Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 3ª edición.
- Aguilar, Luis F. «Marco para el análisis de las políticas públicas». *Administración & Ciudadanía*, Vol. 3, Num. 2. España, EGAP, 2008. Pp. 1-28
- Arellano, David. Blanco, Felipe. *Políticas públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- Ávila, Raúl. «Derecho cultural: un concepto polisémico y una agenda necesaria». *Derecho y cultura*. 2000. Pp. 39-53
- Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. 1998.
- Berman, Sabina; Jiménez, Lucina. *Democracia cultural*. Fondo de Cultura Económica, Serie: De dos en fondo. 2006.
- Bourdieu, Pierre. *El sentido social del gusto: elementos para una sociología de la cultura*. México, Siglo XXI Editores. 2015.
- Brunsson, Nils. *The mechanism of hope*, Copenhagen Bussiness School Press.
- Canto, Rodolfo «Políticas públicas, racionalidad y razón», *Tópicos, Revista de Filosofía*, Universidad Iberoamericana, México, 2015.
- Castellano, Alfonso. Retos de la política cultural en México. *Revista Periférica*. España, 2014. <http://dx.doi.org/10.25267/Periferica.2014.i15.16>
- Cejudo, Guillermo; Michel, Cinthia. «*Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo*» *Gestión y Política Pública*. México, Vol. XXV, Núm. 1 (2016).
- Cejudo, Guillermo; Michel, Cinthia. «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration» *Policy Sci*. Vol. 25, Núm 2. 2017. Pp. 745-767

- Chartrand, Harry; McCaughey, Claire. *The Arm's length principle and the arts, Who's to Pay for the Arts?*. American Council for the Arts, Nueva York. 1989
- Cottom, Boly. «Patrimonio cultural nacional: el marco jurídico y conceptual.» *Derecho y cultura*, México, 2001. Pp.79-107.
- Córdova, Mariana. *La importancia de la integración de políticas. El caso de la política de preservación de patrimonio cultural*. CIDE. México 2016.
- Crozier, Michael. «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública». *Revista del CLAD*. Venezuela. No. 7, 1997.
- CONACULTA, Informe de Rendición de Cuentas 2006 – 2012, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. México, 2012. Disponible en: <https://www.cultura.gob.mx/recursos/transparencia/> Consultado el: 12 de marzo del 2022.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Educación y Cultura Indígena. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Servicios Cinematográficos. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Servicios de Educación Superior y Posgrado. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Servicios Educativos, Culturales y Artísticos. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Producción y Transmisión de materiales culturales y artísticos. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Investigación Cinética, Arqueológica y Antropológica. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Desarrollo Cultural. México, 2020.

- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Protección y conservación del Patrimonio Cultural. México, 2020.
- CONEVAL, Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020. Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales. México, 2020.
- Diario Oficial de la Federación, Programa Sectorial de Cultura 2020-2024, México, 2020. Disponible en:  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563292/PSC-DOF.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, Ley General de Cultura y Derechos Culturales, México, 2020. Disponible en:  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC\\_040521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_040521.pdf)
- Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. 11 de diciembre de 2019. Consultado en:  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2020/PEF\\_2020\\_orig\\_11dic19.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf)
- Fernández, Eugenio. «Integración de la política ambiental en México. El caso de la política agropecuaria.» *Gestión y política pública*. Vol. 23. Núm, 2. 2014.
- Frost, Elsa. *Las categorías de la cultura mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.
- García, Néstor. *Políticas culturales en América Latina*, México, Grijalbo. 1987
- Gunningham N, Sinclair, D. «Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection.» *Law and Policy*, Vol. 21. Núm 1. 1991. 49-76.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *El federlista*. Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste. «¿Influyen los instrumentos de las políticas públicas» en: *Análisis de políticas públicas*. México, Tecnos.
- Howlett, Michael. Rayner, Jeremy «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'» *Policy and Society*, Vol. 26 Núm 4. 2007. P. 1-18
- Jaime, Fernando M; Dufour, Gustavo. *et al. Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013. pp. 85-113

- Kliksberg, Bernardo. «Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos». *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, México. 1998.
- Kliksberg, Bernardo. «Capital social y cultura, Claves olvidadas para el desarrollo». *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*. 1999.
- Lasswell, Harold. «La orientación hacia las políticas» en: Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 3ª edición.
- Levi-Strauss, Claude. *Antropología estructural*. España, Ediciones Páidos, 1974.
- Lerda, Juan; Acquatella, Jean; Gómez, José. *Integración, coherencia, coordinación de políticas sectoriales*. Comisión Económica para América latina, Serie Medio Ambiente, 2002. Núm. 76,
- Linder, Stephen; Peters, Guy. «Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos» *Gestión y política pública*. Vol. II, núm 1. México, 1993.
- Lowi, Theodore. «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política» en: Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992, tercera edición.
- Lowi, Theodore. «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, 32(4). 298-310.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, 1997.
- Marsh, David; McConell, Allan. «Towards a Framework for establishing policy success», *Public Administration*. Estados Unidos, (2010) Vol. 88, No. 2.
- Martínez, Roberto «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias». En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010. Pp. 13-46
- Méndez, José. *Políticas Públicas. Enfoque Estratégico para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México. 2020.
- Migdal, Joel. *Estados débiles, Estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

- May, Peter; Sapotichne, Joshua; Workman, Samuel. «Policy Coherence and Policy Domains», *Policy Studies Journal*. 2006.
- Merino, Mauricio. *Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en los problemas públicos*, CIDE, 2013. Pp. 17-41
- Merino, Mauricio. «La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm 41. CLAD, Venezuela. 2008.
- Millán, Natalia. «Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo», *Política y sociedad*. España, Vol. 51, Núm. 3 (2014): 673-693
- Murguía, Christian. *Coherencia en políticas públicas: una propuesta metodológica para su análisis*, CIDE, 2008.
- Nivón, Eduardo. *Desarrollo y debates actuales de las políticas culturales en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ostrom, Vincent. *The intellectual crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa and London. 1973.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas*, FLACSO, México, 2007. Pp. 111-115.
- Peters, Guy. «Managing horizontal government: the politics of co-ordination» *Public Administration*, 1998.
- Piña, Javier; Hernández, Arturo; Leyva, Ricardo. «Nanopolítica del poder», *Multidisciplina*. México: Núm. 24, may-ago. 2016, pp. 77-101
- Piedras, Ernesto. *¿Cuánto vale la cultura?*, México, CONACULTA, 2004.
- Pressman, Jeffrey; Wildavski, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Quintanilla, Susana. «Por qué importa Vasconcelos». *Revista mexicana de investigación educativa*, México, 2017. Pp.1281-1303.
- Rojas, Minerva. La Secretaría de Cultura federal mexicana: tensiones entre dos modelos de administración cultural. *Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural*. México, 2017.

- Sánchez de la Barquera, Herminio. *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2011.
- Sánchez Cordero, Jorge. Derechos del pueblo mexicano, artículo 4º. En I. d. Jurídicas, *Derechos del Pueblo Mexicano Tomo V* (págs. 357-400). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 2016.
- Simon, Herbert *El comportamiento administrativo*, México, Aguilar, 1978.
- Solana, Fernando. *et. al. Historia de la Educación Pública en México(1876-1976)* México, FCE. 2018.
- Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. España. 1994.
- Tovar y de Teresa, Rafael. «Introducción: La cultura», *Los avances del México contemporáneo 1955-2015*, INAP, México pp. 15-25.
- Underdal, Adril. «Integrated Marine policy. What? Why? Who?» *Marine Policy*. Vol. 4. Issue3. 1980.
- UNESCO, Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Conferencia mundial sobre las políticas culturales. México, 1982 Texto consultado en: [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals400.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf) (27 de febrero del 2022)
- Vasconcelos, José. *El desastre*, Trillas, México, pp. 60-67.
- Vasconcelos, José. *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México, México, 2011.
- Wilson, James Q. *Political organizations*. Princeton University Press. 1973,
- Ziblatt, Daniel «¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?». En: *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*, Argentina, CAF, 2015.

### **Sitios web**

Transparencia Presupuestaria: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>  
 Programas Presupuestarios, Transparencia Presupuestaria:  
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

Secretaría de Cultura, <https://www.gob.mx/cultura>



# Anexos

## Anexo 1. Matriz de Programas, objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo.

Objetivo general del espacio de política pública	Objetivos específicos de política	Nombre del programa	Objetivo del programa	Instrumentos	Población objetivo
Garantizar el derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural, así como el ejercicio de los derechos culturales	1. Reducir la desigualdad en el ejercicio de los derechos culturales de personas y comunidades, prioritariamente en contextos de vulnerabilidad, con su participación en procesos que fortalezcan los ciclos, prácticas e identidades culturales.	<b>Educación y cultura indígena</b>	Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	Provisión de materiales educativos	Los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.
		<b>Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)</b>	Consolidar proyectos artesanales con los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar	<b>Apoyos económicos directos</b> (Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos; Corredores Artesanales; Apoyos para la Salud Ocupacional; Apoyos Individuales para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; Apoyos para impulsar la Producción) <b>Premio Nacional de Arte Popular</b>	Los hombres y las mujeres con actividad artesanal que habitan en zonas con mayor grado de marginación, pobreza o zonas con altos índices de violencia
		<b>Cultura Comunitaria</b>	Promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades.	Eventos y talleres artísticos	Personas, grupos y comunidades que han quedado al margen de las políticas culturales.
	2. Consolidar la tarea educativa del Sector Cultura para brindar a las personas mejores opciones de formación, actualización y profesionalización, en todos sus niveles y modalidades, bajo criterios de inclusión y reconocimiento de la diversidad.	<b>Servicios de Educación Superior y Posgrado</b>	Atender a los alumnos de educación medio superior en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	Prestación de servicios educativos	Los alumnos que las escuelas (ENAH) pueden atender de acuerdo con su capacidad instalada y que cumplieron con los requisitos de acceso de acuerdo con la normatividad vigente.
		<b>Servicios educativos culturales y artísticos</b>	Formar integralmente a los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	Prestación de servicios educativos	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.
		<b>Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales</b>	Ofertar a la población objetivo materiales educativos y culturales que puedan ser adquiridos para su venta.	Proveer bienes y servicios culturales	Población mayor de 2 años habitantes de las localidades donde se encuentran instalados puntos de venta Educal S.A de C.V y que visitan el espacio comercial.
		<b>Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos</b>	Ofertar programación de radio y televisión cultural para el beneficio de la población.	Producción de programas de radio y televisión con contenido cultural y artístico. Difusión de programas culturales por radio, televisión e internet Preservación de programas culturales	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.
		<b>Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica</b>	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica	Apoyos económicos directos	La comunidad científica nacional en materia arqueológica, antropológica e histórica.
		<b>Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales</b>	Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas para las/los/os estudiantes y/o recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL, a fin de fortalecer la permanencia, impulsar el egreso y promover la Titulación.	Otorgamiento de Becas a alumnos y exalumnos	El Programa se dirige a las/os estudiantes y recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL,

Objetivo general del espacio de política pública	Objetivos específicos de política	Nombre del programa	Objetivo del programa	Instrumentos	Población objetivo
Garantizar el derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural, así como el ejercicio de los derechos culturales	3. Garantizar progresivamente el acceso a los bienes y servicios culturales a las personas, a través del incremento y diversificación de la oferta cultural en el territorio y del intercambio cultural de México con el extranjero.	Servicios Cinematográficos	Fomenta y preservar, en apoyo a la cultura, el desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual	Prestación de servicios educativos Apoyos económicos a estudiantes Difusión y preservación del patrimonio Apoyos en especie para creadores Premio a la creación Audiovisual de México y Centroamérica	Cineastas, Estudiantes del IMCINE y CCC, Asistentes a las Cinetecas
		Desarrollo Cultural	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	Capacitación en materia artística y/o cultural, para mejorar la administración de los espacios culturales, y procurar un uso más intensivo de éstos. Actividades de promoción cultural Edición y Publicación de títulos culturales Actividades artísticas y/o culturales para	La población de la República Mexicana que asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.
		Proyectos de infraestructura social del sector cultura	No disponible	No disponible	No disponible
	4. Proteger y conservar la diversidad, la memoria y los patrimonios culturales de México mediante acciones de preservación, investigación, protección, promoción de su conocimiento y apropiación.	Programa de Apoyos a la Cultura	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y servicios culturales gubernamentales, para contribuir al ejercicio de los derechos culturales de la población	Apoyos económicos directos	Las Instituciones Estatales y municipales de Cultura del país
		Programa Nacional de Reconstrucción	atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil.	Apoyos económicos directos	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.
		Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	Apoyos económicos directos Acciones de conservación	Los sitios y/o monumentos arquitectónicos que se encuentran en riesgo.
	5. Fortalecer la participación de la cultura en la economía nacional a través del estímulo y profesionalización de las industrias culturales y empresas creativas, así como de la protección de los derechos de autor.	Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	El fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional. I. Brindar un sistema de APOYOS financieros, y de inversión para los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales;	Apoyo económico. Estímulos fiscales	Personas físicas y/o morales que integren la industria cinematográfica nacional en su conjunto, toda vez que se fomenta y promueve de manera permanente a los sectores de producción, distribución, comercialización y exhibición de películas nacionales con el objetivo de
		Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Fomentar y estimular la creación artística en todas sus manifestaciones son los objetivos principales del Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales (Fonca), cuya aparición obedece a una de las respuestas que ofreció el Gobierno Federal a la comunidad artística para construir instancias de apoyo basadas en la colaboración, la claridad de objetivos, el valor de la cultura para la sociedad y el	Apoyos económicos directos Premio Nacional de Arte	con los individuos y entes que generen o propicien el análisis, conservación, creación, estudio, interpretación, promoción y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales, siendo estos: creadores, promotores o gestores, intérpretes, grupos o colectivos, personas morales, escritores, artistas plásticos y de la
		Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	Regulación de Derechos de Autor	Comunidad Autoral
	6. Enriquecer la diversidad de las expresiones creativas y culturales de México mediante el reconocimiento y apoyo a los creadores, académicos, comunidades y colectivos.	Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante la fiscalización y la colaboración intrainstitucional, a fin de que las actividades de la comisión se desarrollen con apego a la normativa vigente y contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y metas.	Capacitación especializada	Toda la población en general

## Anexo 2. Matriz de comparación de objetivos.

		Educación y cultura indígena	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Cultura Comunitaria	Servicios de Educación Superior y Posgrado	Servicios educativos culturales y artísticos	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales
		Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	Consolidar proyectos artesanales con los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar	Promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades.	Atender a los alumnos de educación medio superior en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	Formar integralmente a los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	Ofertar a la población objetivo materiales educativos y culturales que puedan ser adquiridos para su venta.
Educación y cultura indígena	Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.		0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Consolidar proyectos artesanales con los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar	0		0	0	0	0
Cultura Comunitaria	Promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades.	0	0		0	0	0
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Atender a los alumnos de educación medio superior en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	0	0	0		1	0
Servicios educativos culturales y artísticos	Formar integralmente a los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	0	0	0	1		0
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	Ofertar a la población objetivo materiales educativos y culturales que puedan ser adquiridos para su venta.	0	0	0	0	0	
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Ofertar programación de radio y televisión cultural para el beneficio de la población.	0	0	0	0	0	0
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica	0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas para las/los/os estudiantes y/o recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL, a fin de fortalecer la permanencia, impulsar el egreso y promover la Titulación.	0	0	0	1	1	0

		Educación y cultura indígena	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Cultura Comunitaria	Servicios de Educación Superior y Posgrado	Servicios educativos culturales y artísticos	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales
		Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	Consolidar proyectos artesanales con los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar	Promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades.	Atender a los alumnos de educación medio superior en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	Formar integralmente a los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	Ofertar a la población objetivo materiales educativos y culturales que puedan ser adquiridos para su venta.
Servicios Cinematográficos	Fomenta y preservar, en apoyo a la cultura, e desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual	0	0	0	0	0	0
Desarrollo Cultural	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	0	0	0	0	0	0
Proyectos de infraestructura social del sector cultura	No disponible	0	0	0	0	0	0
Programa de Apoyos a la Cultura	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y servicios culturales gubernamentales, para contribuir al ejercicio de los derechos culturales	0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de Reconstrucción	atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil.	0	0	0	0	0	0
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	0	0	0	0	0	0
Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	El fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional. I. Brindar un sistema de APOYOS financieros, y de inversión para los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales.	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Fomentar y estimular la creación artística en todas sus manifestaciones son los objetivos principales del Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales (Fonca), cuya aparición obedece a una de las respuestas que ofreció el Gobierno Federal a la comunidad artística para construir instancias de apoyo basadas en la colaboración, la claridad de objetivos, el valor de la cultura para la sociedad y el aprecio de la diversidad de propuestas y quehaceres artísticos.	0	0	0	0	0	0
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Otorgar protección a la comunidad autorral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0	0	0	0	0	0
Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante la fiscalización y la colaboración intrainstitucional, a fin de que las actividades de la comisión se desarrollen con apego a la normativa vigente y contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y metas.	0	0	0	0	0	0

		Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Servicios Cinematográficos	Desarrollo Cultural	Proyectos de infraestructura social del sector cultura	Programa de Apoyos a la Cultura
		Ofertar programación de radio y televisión cultural para el beneficio de la población.	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica	Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas para las/os estudiantes y/o recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL, a fin de fortalecer la permanencia, impulsar el egreso y promover la Titulación.	Fomenta y preservar, en apoyo a la cultura, e desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	No disponible	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y
Educación y cultura indígena	Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Consolidar proyectos artesanales con los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar	0	0	0	0	0	0	0
Cultura Comunitaria	Promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades.	0	0	0	0	0	0	0
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Atender a los alumnos de educación medio superior en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	0	0	0	0	0	0	0
Servicios educativos culturales y artísticos	Formar integralmente a los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	0	0	0	0	0	0	0
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	Ofertar a la población objetivo materiales educativos y culturales que puedan ser adquiridos para su venta.	0	0	0	0	0	0	0
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Ofertar programación de radio y televisión cultural para el beneficio de la población.		0	0	0	0	0	0
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica	0		0	0	0	0	0
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas para las/os estudiantes y/o recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL, a fin de fortalecer la permanencia, impulsar el egreso y promover la	0	0		0	0	0	0

		Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Servicios Cinematográficos	Desarrollo Cultural	Proyectos de infraestructura social del sector cultura	Programa de Apoyos a la Cultura
		Ofertar programación de radio y televisión cultural para el beneficio de la población.	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica	Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas para las/los estudiantes y/o recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL, a fin de fortalecer la permanencia, impulsar el egreso y promover la Titulación.	Fomenta y preservar, en apoyo a la cultura, e desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	No disponible	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y servicios culturales.
Servicios Cinematográficos	Fomenta y preservar, en apoyo a la cultura, e desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual	0	0	0		0	0	0
Desarrollo Cultural	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	0	0	0	0		0	0
Proyectos de infraestructura social del sector cultura	No disponible	0	0	0	0	0		0
Programa de Apoyos a la Cultura	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y servicios culturales.	0	0	0	0	0	0	
Programa Nacional de Reconstrucción	atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil.	0	0	0	0	0	0	0
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	0	0	0	0	0	0	0
Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	El fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional. 1. Brindar un sistema de APOYOS financieros, y de inversión para los productores, distribuidores, comercializadores u.	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Fomentar y estimular la creación artística en todas sus manifestaciones son los objetivos principales del Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales (Fonca), cuya aparición obedece a una de las respuestas que ofreció el Gobierno Federal a la comunidad artística para construir instancias de apoyo basadas en la colaboración, la claridad de objetivos, el valor de la cultura para la sociedad y el aprecio de la diversidad de propuestas y quehaceres artísticos.	0	0	0	0	0	0	0
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0	0	0	0	0	0	0
Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante la fiscalización y la colaboración intrainstitucional, a fin de que las actividades de la comisión se desarrollen con apego a la normativa vigente y contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y metas.	0	0	0	0	0	0	0

		Programa Nacional de Reconstrucción	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno
		atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil.	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	El fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional. I. Brindar un sistema de APOYOS financieros, y de inversión para los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales; II. Estimular, con la participación activa de diversas instancias de los sectores público, social y privado, la reactivación integral de la industria cinematográfica.	Fomentar y estimular la creación artística en todas sus manifestaciones son los objetivos principales del Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales (Fonca), cuya aparición obedece a una de las respuestas que ofreció el Gobierno Federal a la comunidad artística para construir instancias de apoyo basadas en la colaboración, la claridad de objetivos, el valor de la cultura para la sociedad y el aprecio de la diversidad de propuestas y quehaceres artísticos.	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	Fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante la fiscalización y la colaboración intrainstitucional, a fin de que las actividades de la comisión se desarrollen con apego a la normativa vigente y contribuyan al
Educación y cultura indígena	Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Consolidar proyectos artesanales con los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar	0	0	0	0	0	0
Cultura Comunitaria	Promover el ejercicio de los derechos culturales de personas, grupos y comunidades.	0	0	0	0	0	0
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Atender a los alumnos de educación medio superior en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	0	0	0	0	0	0
Servicios educativos culturales y artísticos	Formar integralmente a los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	0	0	0	0	0	0
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	Ofertar a la población objetivo materiales educativos y culturales que puedan ser adquiridos para su venta.	0	0	0	0	0	0
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Ofertar programación de radio y televisión cultural para el beneficio de la población.	0	0	0	0	0	0
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica	0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Impulsar la educación y la investigación artística y cultural mediante el otorgamiento de becas para las/os las/os estudiantes y/o recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL, a fin de fortalecer la permanencia, impulsar el	0	0	0	0	0	0

		Programa Nacional de Reconstrucción	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno
		atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil.	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	El fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional. I. Brindar un sistema de APOYOS financieros, y de inversión para los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales; II. Estimular, con la participación activa de diversas instancias de los sectores público, social y privado, la reactivación integral de la industria cinematográfica.	Fomentar y estimular la creación artística en todas sus manifestaciones son los objetivos principales del Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales (Fonca), cuya aparición obedece a una de las respuestas que ofreció el Gobierno Federal a la comunidad artística para construir instancias de apoyo basadas en la colaboración, la claridad de objetivos, el valor de la cultura para la sociedad y el aprecio de la diversidad de propuestas y quehaceres artísticos.	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	Fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante la fiscalización y la colaboración intrainstitucional, a fin de que las actividades de la comisión se desarrollen con apego a la normativa vigente y contribuyan al
Servicios Cinematográficos	Fomenta y preservar, en apoyo a la cultura, e desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual	0	0	0	0	0	0
Desarrollo Cultural	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	0	0	0	0	0	0
Proyectos de Infraestructura social del sector cultura	No disponible	0	0	0	0	0	0
Programa de Apoyos a la Cultura	Los gobiernos de las entidades Federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y servicios culturales.	0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de Reconstrucción	atender los bienes culturales afectados por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, con un enfoque de derechos humanos y conforme a lo previsto en la Ley General de Protección Civil.		0	0	0	0	0
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	0		0	0	0	0
Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	El fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional. I. Brindar un sistema de APOYOS financieros, y de inversión para los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales;	0	0		0	0	0
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Fomentar y estimular la creación artística en todas sus manifestaciones son los objetivos principales del Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales (Fonca), cuya aparición obedece a una de las respuestas que ofreció el Gobierno Federal a la comunidad artística para construir instancias de apoyo basadas en la colaboración, la claridad de objetivos, el valor de la cultura para la sociedad y el aprecio de la diversidad de propuestas y quehaceres artísticos.	0	0	0		0	0
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0	0	0	0		0
Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Fortalecer el Sistema de Control Interno, mediante la fiscalización y la colaboración intrainstitucional, a fin de que las actividades de la comisión se desarrollen con apego a la normativa vigente y contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y metas.	0	0	0	0	0	



### Anexo 3. Matriz para comparar instrumentos y poblaciones objetivo.

			Educación y cultura indígena	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Cultura Comunitaria	Servicios de Educación Superior y Posgrado	Servicios educativos culturales y artísticos	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales
			Entrega de materiales educativos en lenguas indígenas	Apoyos económicos directos (Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos; Corredores Artesanales; Apoyos para la Salud Ocupacional; Apoyos Individuales para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; Apoyos para la producción)	Eventos y talleres artísticos	Prestación de servicios educativos	Prestación de servicios educativos	Proveer bienes y servicios culturales
			Los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	Los hombres y las mujeres con actividad artesanal que habitan en zonas con mayor grado de marginación, pobreza o zonas con altos índices de violencia	Personas, grupos y comunidades que han quedado al margen de las políticas culturales.	Los alumnos que las escuelas (ENAH) pueden atender de acuerdo con su capacidad instalada y que cumplieron con los requisitos de acceso de acuerdo con la normatividad vigente.	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	Población mayor de 2 años habitantes de las localidades donde se encuentran instalados puntos de venta Educal S.A de CV y que visitan el espacio comercial.
Educación y cultura indígena	Entrega de materiales educativos en lenguas indígenas	Los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.						
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Apoyos económicos directos (Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos; Corredores Artesanales; Apoyos para la Salud Ocupacional; Apoyos Individuales para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; Apoyos para la producción)	Los hombres y las mujeres con actividad artesanal que habitan en zonas con mayor grado de marginación, pobreza o zonas con altos índices de violencia						
Cultura Comunitaria	Eventos y talleres artísticos	Personas, grupos y comunidades que han quedado al margen de las políticas culturales.						
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Prestación de servicios educativos	Los alumnos que las escuelas (ENAH) pueden atender de acuerdo con su capacidad instalada y que cumplieron con los requisitos de acceso de acuerdo con la normatividad vigente.						
Servicios educativos culturales y artísticos	Prestación de servicios educativos	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.						
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	Proveer bienes y servicios culturales	Población mayor de 2 años habitantes de las localidades donde se encuentran instalados puntos de venta Educal S.A de CV y que visitan el espacio comercial.						
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Producción de programas de radio y televisión con contenido cultural y artístico. Difusión de programas culturales por radio, televisión e internet	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.						
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Apoyos económicos directos	La comunidad científica nacional en materia arqueológica, antropológica e histórica.						
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Otorgamiento de Becas a alumnos y exalumnos	El Programa se dirige a las/os estudiantes y recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL,						

			Educación y cultura indígena	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Cultura Comunitaria	Servicios de Educación Superior y Posgrado	Servicios educativos culturales y artísticos	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales
			Entrega de materiales educativos en lenguas indígenas	Apoyos económicos directos (Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos; Corredores Artesanales; Apoyos para la Salud Ocupacional; Apoyos individuales para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; Apoyos para Inicializar la	Eventos y talleres artísticos	Prestación de servicios educativos	Prestación de servicios educativos	Proveer bienes y servicios culturales
			Los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	Los hombres y las mujeres con actividad artesanal que habitan en zonas con mayor grado de marginación, pobreza o zonas con altos índices de violencia	Personas, grupos y comunidades que han quedado al margen de las políticas culturales.	Los alumnos que las escuelas (ENAH) pueden atender de acuerdo con su capacidad instalada y que cumplieron con los requisitos de acceso de acuerdo con la normatividad vigente.	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	Población mayor de 2 años habitantes de las localidades donde se encuentran instalados puntos de venta Educal S.A de C.V y que visitan el espacio comercial.
Servicios Cinematográficos	Prestación de servicios educativos Apoyos económicos a estudiantes Difusión y preservación del patrimonio Apoyos en especie para creadores Premio a la creación	cinéastas, Estudiantes del IMCINE y CCC, Asistentes a las Cinetecas		0	0	0	0	0
Desarrollo Cultural	Capacitación en materia artística y/o cultural, para mejorar la administración de los espacios culturales, y procurar un uso más intensivo de éstos. Actividades de promoción cultural	La población de la República Mexicana que asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.		0	0	0	0	0
Proyectos de infraestructura social del sector cultura	No disponible	No disponible		0	0	0	0	0
Programa de Apoyos a la Cultura	Apoyos económicos directos	Las Instituciones Estatales y municipales de Cultura del país		0	0	0	0	0
Programa Nacional de Reconstrucción	Apoyos económicos directos	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.		0	0	0	0	0
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Apoyos económicos directos Acciones de conservación	Los sitios y/o monumentos arquitectónicos que se encuentran en riesgo.		0	0	0	0	0
Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Apoyo económico. Estímulos fiscales	personas físicas y/o morales que integren la industria cinematográfica nacional en su conjunto, toda vez que se fomenta y promueve de manera permanente a los sectores de producción, distribución		0	0	0	0	0
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Apoyos económicos directos Premio Nacional de Arte	son los individuos y entes que generen o propicien el análisis, conservación, creación, estudio, interpretación, promoción y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales, siendo estos: creadores, investigadores, A		0	0	0	0	0
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Regulación de Derechos de Autor	Comunidad Autoral		0	0	0	0	0
Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Capacitación especializada	Toda la población en general		0	0	0	0	0

			Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Servicios Cinematográficos	Desarrollo Cultural	Proyectos de infraestructura social del sector cultura	Programa de Apoyos a la Cultura
			Producción de programas de radio y televisión con contenido cultural y artístico. Difusión de programas culturales por radio, televisión e internet Reservación de	Apoyos económicos directos	Otorgamiento de Becas a alumnos y exalumnos	Prestación de servicios educativos Apoyos económicos a estudiantes Difusión y preservación del patrimonio Apoyos en especial para creadores Premio a la creación Audiosusul de México y	Capacitación en materia artística y/o cultural, para mejorar la administración de los espacios culturales, y procurar un uso más intensivo de éstos. Actividades de promoción cultural	No disponible	Apoyos económicos directos
			Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.	La comunidad científica nacional en materia arqueológica, antropológica e histórica.	El Programa se dirige a las/os estudiantes y recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL,	Estudiantes del IMCNE y CCC, Asistentes a las Cinetecas	La población de la República Mexicana que asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	No disponible	Las Instituciones Estatales y municipales de Cultura del país
Educación y cultura indígena	Entrega de materiales educativos en lenguas indígenas	Los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.		0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Apoyos económicos directos (Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos; Corredores Artesanales; Apoyos para la Salud Ocupacional); Apoyos Individuales para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; Anecos para promover la	Los hombres y las mujeres con actividad artesanal que habitan en zonas con mayor grado de marginación, pobreza o zonas con altos índices de violencia		0	0	0	0	0	0
Cultura Comunitaria	Eventos y talleres artísticos	Personas, grupos y comunidades que han quedado al margen de las políticas culturales.		0	0	0	0	0	0
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Prestación de servicios educativos	Los alumnos que las escuelas (ENAH) pueden atender de acuerdo con su capacidad instalada y que cumplieron con los requisitos de acceso de acuerdo con la normatividad vigente.		0	0	0	0	0	0
Servicios educativos culturales y artísticos	Prestación de servicios educativos	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.		0	0	0	0	0	0
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	Proveer bienes y servicios culturales	Población mayor de 2 años habitantes de las localidades donde se encuentran instalados puntos de venta Educal S.A de C.V y que visitan el espacio comercial.		0	0	0	0	0	0
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Producción de programas de radio y televisión con contenido cultural y artístico. Difusión de programas culturales por radio, televisión e internet Reservación de	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.		0	0	0	0	0	0
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Apoyos económicos directos	La comunidad científica nacional en materia arqueológica, antropológica e histórica.		0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Otorgamiento de Becas a alumnos y exalumnos	El Programa se dirige a las/os estudiantes y recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL,		0	0	0	0	0	0

			Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Servicios Cinematográficos	Desarrollo Cultural	Proyectos de Infraestructura social del sector cultura	Programa de Apoyos a la Cultura
			Producción de programas de radio y televisión con contenido cultural y artístico. Difusión de programas culturales por radio, televisión e internet. Preservación de	Apoyos económicos directos	Orogamiento de Becas a alumnos y exalumnos	Prestación de servicios educativos Apoyos económicos a estudiantes Difusión y preservación del patrimonio Apoyos en especie para creadores Premio a la creación Audiovisual de México	Capacitación en materia artística y/o cultural, para mejorar la administración de los espacios culturales, y procurar un uso más intensivo de éstos. Actividades de promoción cultural	No disponible	Apoyos económicos directos
			Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.	La comunidad científica nacional en materia arqueológica, antropológica e histórica.	El Programa se dirige a las/os estudiantes y recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL,	Estudiantes del IMCINE y CCC, Asistentes a las Cinetecas	La población de la República Mexicana que asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	No disponible	Las Instituciones Estatales y municipales de Cultura del país
Servicios Cinematográficos	Prestación de servicios educativos Apoyos económicos a estudiantes Difusión y preservación del patrimonio Apoyos en especie para creadores Premio a la creación Audiovisual de México	Estudiantes del IMCINE y CCC, Asistentes a las Cinetecas							0
Desarrollo Cultural	Capacitación en materia artística y/o cultural, para mejorar la administración de los espacios culturales, y procurar un uso más intensivo de éstos. Actividades de promoción cultural	La población de la República Mexicana que asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.							0
Proyectos de Infraestructura social del sector cultura	No disponible	No disponible							0
Programa de Apoyos a la Cultura	Apoyos económicos directos	Las Instituciones Estatales y municipales de Cultura del país							0
Programa Nacional de Reconstrucción	Apoyos económicos directos	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.							0
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Apoyos económicos directos Acciones de conservación	Los sitios y/o monumentos arquitectónicos que se encuentren en riesgo.							0
Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Apoyo económico. Estímulos fiscales	personas físicas y/o morales que integren la industria cinematográfica nacional en su conjunto, toda vez que se fomenta y promueve de manera permanente a los sectores de producción, distribución y exhibición							0
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Apoyos económicos directos Premio Nacional de Arte	que generen o propicien el análisis, conservación, creación, estudio, interpretación, promoción y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales, siendo estos: creadores, promotores, n							0
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Regulación de Derechos de Autor	Comunidad Autoral							0
Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Capacitación especializada	Toda la población en general							0

			Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno
			Apoyos económicos directos	Apoyos económicos directos Acciones de conservación	Apoyo económico. Estímulos fiscales	Apoyos económicos directos Premio Nacional de Arte	Regulación de Derechos de Autor	Capacitación especializada
			Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.	Los sitios y/o monumentos arquitectónicos que se encuentren en riesgo.	personas físicas y/o morales que integren la industria cinematográfica nacional en su conjunto, toda vez que se fomenta y promueve de manera permanente a los sectores de producción, distribución	son los individuos y entes que generen o propicien el análisis, conservación, creación, estudio, interpretación, promoción y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales, siendo estos: creadoras, promotores o	Comunidad Autoral	Toda la población en general
Educación y cultura indígena	Entrega de materiales educativos en lenguas indígenas	Los hablantes de lenguas indígenas que usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	0	0	0	0	0	0
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Apoyos económicos directos (Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos; Corredores Artesanales; Apoyos para la Salud Ocupacional; Apoyos individuales para la Promoción Artesanal en Ferias y/o Exposiciones; Apoyos para Imputar	Los hombres y las mujeres con actividad artesanal que habitan en zonas con mayor grado de marginación, pobreza o zonas con altos índices de violencia	0	0	0	0	0	0
Cultura Comunitaria	Eventos y talleres artísticos	Personas, grupos y comunidades que han quedado al margen de las políticas culturales.	0	0	0	0	0	0
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Prestación de servicios educativos	Los alumnos que las escuelas (ENAH) pueden atender de acuerdo con su capacidad instalada y que cumplieron con los requisitos de acceso de acuerdo con la normatividad vigente.	0	0	0	0	0	0
Servicios educativos culturales y artísticos	Prestación de servicios educativos	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	0	0	0	0	0	0
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	Proveer bienes y servicios culturales	Población mayor de 2 años habitantes de las localidades donde se encuentran instalados puntos de venta Educal S.A de C.V y que visitan el espacio comercial.	0	0	0	0	0	0
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Producción de programas de radio y televisión con contenido cultural y artístico. Difusión de programas culturales por radio, televisión e internet Preparación de	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.	0	0	0	0	0	0
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Apoyos económicos directos	La comunidad científica nacional en materia arqueológica, antropológica e histórica.	0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Otorgamiento de Becas a alumnos y exalumnos	El Programa se dirige a las/os estudiantes y recién egresados/as de las escuelas del INAH e INBAL,	0	0	0	0	0	0

			Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno
			Apoyos económicos directos	Apoyos económicos directos Acciones de conservación	Apoyo económico. Estímulos fiscales	Apoyos económicos directos Premio Nacional de Arte	Regulación de Derechos de Autor	Capacitación especializada
			Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.	Los sitios y/o monumentos arquitectónicos que se encuentren en riesgo.	personas físicas y/o morales que integren la industria cinematográfica nacional en su conjunto, toda vez que se fomenta y promueve de manera permanente a los sectores de producción, distribución	son los individuos y entes que generen o propicien el análisis, conservación, creación, estudio, interpretación, promoción y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales, siendo estos: creadores, promotores o	Comunidad Autoral	Toda la población en general
Servicios Cinematográficos	Prestación de servicios educativos Apoyos económicos a estudiantes Difusión y preservación del patrimonio Apoyos en especie para creadores Premio a la creación Capacitación en materia	dineastas, Estudiantes del IMCINE y CCC, Asistentes a las Cinétecas		0	0	0	0	0
Desarrollo Cultural	Capacitación en materia artística y/o cultural, para mejorar la administración de los espacios culturales, y procurar un uso más intensivo de éstos. Actividades de promoción cultural	La población de la República Mexicana que asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.		0	0	0	0	0
Proyectos de infraestructura social del sector cultura	No disponible	No disponible		0	0	0	0	0
Programa de Apoyos a la Cultura	Apoyos económicos directos	Las Instituciones Estatales y municipales de Cultura del país		0	0	0	0	0
Programa Nacional de Reconstrucción	Apoyos económicos directos	Población de los estados del país en los que la señal de Radio Educación y Televisión llega la señal o cobertura.		0	0	0	0	0
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Apoyos económicos directos Acciones de conservación	Los sitios y/o monumentos arquitectónicos que se encuentren en riesgo.		0	0	0	0	0
Fondo de Inversión y Estímulos al Cine	Apoyo económico. Estímulos fiscales	personas físicas y/o morales que integren la industria cinematográfica nacional en su conjunto, toda vez que se fomenta y promueve de manera permanente a los sectores de producción, distribución		0	0	0	0	0
Fondo Nacional para la Cultura y las Artes	Apoyos económicos directos Premio Nacional de Arte	son los individuos y entes que generen o propicien el análisis, conservación, creación, estudio, interpretación, promoción y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales, siendo estos: creadores, promotores o		0	0	0	0	0
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Regulación de Derechos de Autor	Comunidad Autoral		0	0	0	0	0
Actividades de apoyo a la Función pública y buen gobierno	Capacitación especializada	Toda la población en general		0	0	0	0	0

## Anexo 4. Comparación de objetivos de los programas presupuestarios del sector cultural del año 2019 y 2020

Nombre del Programa	Objetivo 2019	Objetivo 2020
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	La población objetivo cuenta con una oferta de libros, materiales educativos y culturales que son adquiridos para su venta.	La población objetivo cuenta con una oferta de libros, materiales educativos y culturales que son adquiridos para su venta.
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Los estudiantes de educación inicial, media superior y superior reciben becas y/o apoyos.	Los estudiantes de educación inicial, media superior y superior reciben becas y/o apoyos.
Protección y conservación del Patrimonio Cultural	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.	Los bienes patrimonio cultural de la nación se catalogan y/o registran para su conservación y aprovechamiento.
Programa de Apoyos a la Cultura	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales.	Los gobiernos de las entidades federativas y municipales, o grupos comunitarios dedicados a la cultura y universidades públicas estatales, cuentan con apoyo para el desarrollo de proyectos culturales que promueven la diversidad, el mayor acceso a los bienes y servicios culturales gubernamentales, para contribuir al ejercicio de los derechos culturales de la población
Desarrollo Cultural	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.	La población de la República Mexicana asiste y participa de las manifestaciones artísticas culturales y del patrimonio cultural e histórico del país.
Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	Los proyectos de investigación son validados para la generación de conocimiento	La comunidad científica nacional dispone de una oferta mejorada de nuevo conocimiento en materia arqueológica, antropológica e histórica
Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	La población de la República Mexicana tiene acceso a señales de radio y televisión con contenido cultural y artístico.	La población de la República Mexicana tiene acceso a señales de radio y televisión con contenido cultural y artístico.
Servicios educativos culturales y artísticos	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.	Los aspirantes que solicitan el ingreso a las escuelas de INBA que obtienen folio y son aceptados.
Servicios de Educación Superior y Posgrado	Los alumnos de educación medio superior son atendidos en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia	Los alumnos de educación medio superior son atendidos en las carreras que oferta el Instituto Nacional de Antropología e Historia
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.	Otorgar protección a la comunidad autoral sobre los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.
Servicios Cinematográficos	El desarrollo de la industria cinematográfica se fomenta en apoyo a la cultura.	El desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual se fomenta y preserva en apoyo a la cultura.
Educación y cultura indígena	Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.	Los hablantes de lenguas indígenas usan sus lenguas en los ámbitos de la vida pública y privada.

