



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 005:
PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS INTERESES DE MÉXICO
EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS Y DEMÁS FOROS
MULTILATERALES QUE SE OCUPAN DE TEMAS
GLOBALES (2014-2015)**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

ARIANA MICHELLE CARBALLIDO MORENO



DIRECTOR DE TESIS:

DR. ADRIÁN GARCÍA SAISÓ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, 2017



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.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco teórico de la evaluación a programas presupuestarios.....	5
1.1. Estado, soberanía y gobierno.....	5
1.2. Administración Pública.....	14
1.3. El proceso administrativo.....	20
1.3.1. Evaluación.....	23
1.3.2. Programas presupuestarios.....	26
Capítulo 2: Marco conceptual e institucional de la política exterior multilateral en México.....	29
2.1. Política exterior.....	30
2.2. Multilateralismo.....	42
2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	47
2.4. Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018.....	50
Capítulo 3. Análisis y Evaluación del Programa Presupuestario 005 “Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales”.....	54
3.1. Programa.....	56
3.1.1. Justificación.....	57
3.1.2. Objetivo General.....	59
3.1.3. Unidad Responsable.....	60
3.1.4. Población objetivo.....	62
3.1.5. Indicadores.....	63
3.2. Resultados 2015-2014.....	71
3.2.1. Avance en los indicadores.....	72
3.2.2. Presupuestos.....	80
3.3. Análisis FODA.....	81
3.4. Transformaciones del programa en el 2016.....	83
3.5. Resultados y Propuestas.....	85
Conclusiones.....	88

Anexos.....93

Anexo 1. Estrategias y líneas de acción del Objetivo sectorial 2: Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.....93

Anexo 2. Alineación de los objetivos sectoriales a las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.....98

Anexo 3. Variación en la definición de indicadores del programa presupuestal 005 de la SRE en los años 2014, 2015 y 2016.....99

Bibliografía.....102

Introducción

En el contexto de un mundo globalizado e interdependiente, la búsqueda de soluciones a los diversos problemas que afectan al mundo requiere de cooperación y coordinación entre los diferentes actores involucrados, los cuales no solamente son los Estados, sino también la gama de organizaciones e instituciones sociales y privadas que tienen injerencia a nivel internacional. Las problemáticas concernientes al medio ambiente, derechos humanos, corrupción, migración, asistencia humanitaria, terrorismo, narcotráfico, entre otras, requieren que al interior de los Estados se tomen medidas y se diseñen políticas exteriores encaminadas a fortalecer los lazos no sólo entre países, sino también con los demás participantes del sistema político internacional, esto con el fin de establecer acuerdos que ayuden a mitigar los efectos de dichos problemas y se difundan buenas prácticas. En este sentido, en la actualidad el sistema político internacional se encuentra inmerso dentro de un orden y una dinámica llamada multilateralismo.

México no es la excepción, y es por ello que gran parte de los esfuerzos gubernamentales se encuentran destinados a que el país tenga un papel relevante en la escena internacional. La evidencia clara de lo anterior se encuentra establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 en su quinto eje denominado, *México con Responsabilidad Global*, y se encuentra materializado en el Programa presupuestario 005, *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales* (Pp005) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

De igual manera, hoy en día los procesos de evaluación de políticas públicas adquieren una gran importancia en todas sus temáticas a nivel internacional, debido a los estándares en transparencia y rendición de cuentas, y la política exterior no puede quedarse al margen del escrutinio.

Por las razones anteriormente esbozadas, la relevancia de la presente investigación radica en que la evaluación de los programas presupuestarios arroja información con respecto al desempeño gubernamental, en este caso en los foros multilaterales, lo cual permite direccionar y ajustar los programas para el logro de los objetivos y las metas de la Administración Pública, así como para hacer eficiente el uso de los recursos.

Analizar el funcionamiento de programas concernientes a la política exterior como el Pp005 de la SRE es importante debido a que los resultados del mismo tienen un impacto directo en las políticas públicas internas en diversas materias. El desempeño de la política exterior, no sólo depende de la diplomacia, sino también de su eficacia administrativa.

Con base en lo anterior, el presente trabajo plantea la pregunta general, *¿cuál fue el desempeño del Programa presupuestario 005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales, durante el periodo 2014-2015?*

La presente investigación tiene como objetivo general la realización de un ejercicio de evaluación al programa presupuestario de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales* en el periodo comprendido de 2014- 2015, el cual es un programa que se enmarca dentro de la política exterior mexicana en su rama multilateral.

Para esta investigación se realizó la revisión de diferentes materiales bibliográficos y teóricos que dan sustento y pertinencia a la realización de una evaluación al programa presupuestario en cuestión; asimismo se hizo uso de los recursos electrónicos disponibles del Gobierno Federal en materia de transparencia, en donde se encuentra la información general acerca de los programas federales, así como las evaluaciones realizadas anteriormente por

diferentes instituciones. Es importante señalar que gran parte del contenido de este trabajo está fundamentado en la información obtenida en el portal Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como en los documentos oficiales e institucionales emitidos por la SRE. En este tenor, se puede decir que esta investigación es de carácter documental y descriptiva en la cual, no solamente se muestra al programa y sus resultados, sino también se hace un análisis teórico y fundamentación del mismo.

Los objetivos específicos que persigue esta investigación son los siguientes: analizar la importancia de la evaluación a los programas presupuestarios dentro del paradigma de austeridad vigente en la disciplina de la Administración Pública; ubicar el vínculo de la política exterior y la Administración Pública; resaltar la importancia de la política exterior en su rama multilateral en el contexto actual; observar cuáles son los elementos del programa, si se alinean al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los resultados que arrojó en el periodo 2014-2015; identificar los aspectos endógenos y exógenos del programa a través de un análisis F.O.D.A. y finalmente determinar propuestas viables que coadyuven al mejoramiento del programa.

Lo anterior servirá como base para comprobar o refutar que el Programa presupuestario materia de estudio tiene un desempeño satisfactorio de acuerdo con el avance positivo en los indicadores, lo cual se ve reflejado en el fortalecimiento de la presencia de México en el mundo.

Para comprobar lo anterior, este trabajo de investigación está estructurado en tres capítulos, el primero, *Marco teórico de la evaluación a programas presupuestarios*, aborda los conceptos más básicos de la Administración Pública y el estado de arte de los mismos; En el segundo capítulo, *Marco conceptual e institucional de la política exterior multilateral en México*, se detallan los conceptos de las Relaciones Internacionales, como política exterior y multilateralismo, así como la estructura institucional y administrativa que les da soporte; finalmente el

tercer capítulo, *Análisis y evaluación del Programa presupuestario 005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales, durante el periodo 2014-2015*, es como tal el ejercicio de evaluación, en el que se exponen los principales elementos del programa en cuestión, así como sus resultados y presupuestos destinados al mismo en el periodo de tiempo delimitado.

Esta investigación se propone realizar un balance de la acción ejecutiva en política exterior multilateral a través de un elemento de la estructura programática, las prioridades gubernamentales y los resultados obtenidos, integrando el vínculo entre la Administración Pública y las Relaciones Internacionales

Capítulo 1. Marco teórico de la evaluación a programas presupuestarios

Para comenzar la evaluación al Programa presupuestario 005: *“Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales”* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es importante comenzar desde las nociones más básicas, pues en ellas se encontrará el sustento de dicha evaluación y la importancia de la misma dentro de la Administración Pública.

Este primer capítulo abordará los conceptos más elementales como Estado, Administración Pública, Proceso Administrativo y por supuesto definiciones conceptuales de evaluación y programas presupuestarios. Dichos conceptos además de utilidad para observar la importancia de la evaluación, también destacan la relevancia del análisis de los programas en materia de política exterior dentro de la Administración Pública.

1.1. Estado, soberanía y gobierno

El Estado es el escenario en donde se lleva a cabo la vida en sociedad y en donde se establecen las reglas que regirán a los individuos dentro de la misma, sin embargo, aunque el Estado esté presente cotidianamente en la vida de cada persona, su conceptualización no es en principio fácil. Existen múltiples definiciones de Estado y múltiples teóricos que han abordado este tema de manera amplia y desde diferentes disciplinas a lo largo de la historia.

Para comprender el concepto de Estado, primeramente se abordará los elementos que lo componen, población, territorio y autoridad, además del fin que éste persigue; asimismo se revisará brevemente sus características, haciendo hincapié en la soberanía, para exponer, de manera breve los cambios que el

concepto moderno del Estado ha sufrido en el contexto de la llamada posmodernidad y los efectos de los mismos en la actualidad.

El primer elemento del Estado y el más importante es el elemento humano. Este es el elemento constitutivo, pues son los individuos, quienes unen sus voluntades para la creación de una unidad, el Estado. Hobbes establece que los hombres realizan un contrato, el cual es una transferencia de derechos¹ para la creación del mismo:

Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona instituida por pacto de cada hombre con los demás en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a ese hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizareis todos sus actos de la misma manera.²

A menudo los conceptos utilizados para referirse al elemento humano del Estado son usados como sinónimos, población, pueblo y nación, sin embargo cada uno de esos conceptos tienen connotaciones claramente diferentes.

La *población* es el “conjunto de personas que habitan un determinado lugar”,³ dicho término sólo hace alusión a la cantidad numérica de personas dentro de un territorio. Por otro lado, el concepto de *pueblo*, el cual es utilizado de manera frecuente en la literatura de la Teoría del Estado, significa, “aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos”.⁴ En este sentido y de acuerdo con Rousseau, el pueblo del Estado tiene una doble cualidad, “la de ser *citoyen*, ciudadano activo en la formación de la voluntad común y la de ser *sujet*, un sometido a esta voluntad”.⁵

¹Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 109.

² *Ibidem.*, p. 141

³Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=TSMcLh>, Consulta: 22 de julio de 2016.

⁴Porrúa, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1975, p. 264.

⁵Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Compañía editorial continental, Segunda Edición, México, 1958, p. 332.

Finalmente el término *nación* lleva intrínsecamente una carga emocional, es la identidad que las personas adquieren a partir de la vida en común, de la construcción de un sistema cultural compartido y de una historia en común que está vinculado a un territorio establecido en el cual se nace y que forma lazos de solidaridad.

Una nación es, pues, una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de aquellos que todavía se está dispuesto hacer. Supone un pasado; sin embargo se resume en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación es [...] un plebiscito cotidiano...⁶

El segundo elemento del Estado es el territorio. Para el jurista alemán Georg Jellinek, el territorio se denomina como tal debido a que es el espacio en el que el Estado puede desenvolver sus actividades y ejercer su poder desde un punto de vista jurídico. El territorio tiene una doble significación jurídica, una negativa y una positiva. La significación negativa es que no puede haber otro poder que no esté sometido al Estado y que pueda realizar funciones de autoridad en el territorio sin la autorización del mismo, esto está vinculado directamente con el Derecho Internacional; la significación positiva establece que las personas que se encuentran dentro del territorio están sometidas al poder del Estado.⁷ Lo anterior está directamente relacionado con el concepto de soberanía que más adelante será abordado.

Como se pudo observar en la descripción de los anteriores elementos, la población es lo que constituye a dicha unidad y el territorio funciona como una condición para su existencia.

Con base en lo anteriormente expresado, surge la pregunta, ¿cuál es la finalidad del Estado?, ¿por qué los individuos se ven en la necesidad de unirse para crear

⁶Renan, Ernest, *¿Qué es una nación?*, [en línea], p.11, Dirección URL: http://enp4.unam.mx/amc/libro_munioz_cota/libro/cap4/lec01_renanqueesunacion.pdf , Consulta: 15 de julio de 2016.

⁷Jellinek, Georg, *Op. Cit.*, p. 321

dicha estructura? Una respuesta a estos cuestionamientos la dio Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán* en donde establece lo siguiente:

La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal y como lo hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete.⁸

Como se puede observar, la seguridad es, para Hobbes la principal razón por la cual los hombres están dispuestos a someterse al Leviatán. La seguridad, forma parte del *bien común* y ese es el fin ulterior que persigue el Estado. Existe otro concepto que va de la mano del *bien común* y es el denominado *bien público*, la diferencia entre ambos radica en que el primero es el fin de toda la sociedad y el segundo es el fin específico de la actividad estatal. El bien público comprende dos aspectos de suma importancia, la propia existencia del Estado y su conservación.⁹

Una vez definida la finalidad del Estado, surge la cuestión sobre quién es el responsable de conducir a la sociedad al bien común. La autoridad es el elemento encargado de dirigir y crear las condiciones para que el fin sea logrado, es el medio necesario que lleva a la consecución del bien público. Dicha autoridad tiene dos tareas fundamentales, la del gobierno y la de administración, es decir, “el gobierno de los hombres y la administración de las cosas”.¹⁰ Por un lado el gobierno establece la dirección por la cual las fuerzas del Estado deberán encaminarse para llegar al bien público, lo cual se realiza, fundamentalmente mediante formación y la aplicación de las normas jurídicas.

Por otro lado, la administración organiza los servicios públicos a través de diversos recursos (materiales, humanos, financieros y tecnológicos) con el objetivo

⁸ Hobbes, Thomas, *Op. Cit.*, p. 137.

⁹ Porrúa, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1975, p. 278.

¹⁰ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1972, p. 307.

de satisfacer “los intereses tanto materiales, como de otra naturaleza que requiere el bien público”.¹¹

El gobierno puede tomar diversas formas, por ejemplo las enunciadas por Aristóteles: monarquía, oligarquía, aristocracia, democracia, tiranía y demagogia. En el caso de la democracia el gobierno está constituido por tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial. El Poder Legislativo es el encargado de la creación del Derecho, además es la representación de la voluntad del pueblo; el Poder Judicial el encargado de observar el cumplimiento y la aplicación del orden jurídico; y el Poder Ejecutivo, como su nombre lo dice, es el encargado del cumplimiento de la voluntad popular,¹² es por esta razón que la administración se identifica con este último poder, “la función administrativa aplica las normas jurídicas actuándolas”,¹³ con el objetivo de obtener el bien público que la norma jurídica supone y que es el fin de la actividad del Estado.

Una de las características del Estado que va relacionado con el punto anterior es que éste detenta el monopolio de la fuerza, es decir es “la fuente legítima de coacción dentro de sus límites territoriales, sólo se concibe legítima la violencia en la medida en la que el Estado la permite o la prescribe”.¹⁴ Dicho monopolio, tiene un doble poder, la coerción jurídica cual se establece la partir de la formulación de normas que obligan a los miembros; y la fuerza material, que debe ser usada dentro del marco jurídico.¹⁵ La autoridad es el elemento que está a cargo del monopolio de la coacción a través de sus diferentes instituciones; asimismo encuentra su sustento dentro de otra característica fundamental, la soberanía.

¹¹ *Ibidem.*, p. 308.

¹² Fuentes, Claudia, Montesquieu, *Teoría de la Distribución Social del Poder*, Universidad Diego Portales, Revista de Ciencia Política, Volumen 31, No 1, 2011, [PDF], Dirección URL: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v31n1/art03.pdf>

¹³ Porrúa Francisco, *Op. Cit.*, p.395.

¹⁴ Chevalier, Jaques, *El Estado Posmoderno*, Universidad Externado de Colombia, Traducción de Oswaldo Pérez, Colombia, 2011, p.54.

¹⁵ *Ibid.*

La soberanía es el rasgo que permite que la autoridad realice su labor y ejerza el poder. El concepto de soberanía fue acuñado por primera vez por Jean Bodin, en su obra los *Seis Libros de la República*, en donde señaló que la soberanía es una fuerza que asegura la independencia del Estado como cuerpo político y es la característica que mantiene su unidad. Para Bodin la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable y es por esta razón que en un Estado sólo puede haber un poder supremo. No obstante, Bodin establece que el poder puede ser delegable a una persona, en este caso al monarca, quien al ostentar la soberanía se convierte en soberano. Dicho soberano tiene como tarea la producción de leyes. Para Hobbes la soberanía se constituye cuando los individuos renuncian a su estado de naturaleza para constituir el Estado. Por otro lado, Rousseau, le dio al concepto de soberanía el carácter de popular, ya que según su doctrina los hombres libres delegan esa libertad debido a que no pueden satisfacer sus necesidades de forma aislada, sacrifican su estado de libertad para la formación del Estado, sin embargo el pueblo transfiere este poder solamente en la medida necesaria para que se puedan lograr los fines de la comunidad política, la soberanía, en este sentido, está depositada en el pueblo y no en el monarca. Entonces, la soberanía se le es conferida a los gobernantes por el titular original, el pueblo organizado. “La soberanía, en cuanto al goce, corresponde al Estado mismo (pueblo políticamente organizado); y en cuanto al ejercicio toca a los gobernantes legítimamente instituidos, conforme a las normas de la Constitución o ley fundamental del Estado”.¹⁶

Dicha característica del Estado es un poder que se maneja en dos dimensiones, en el interior del mismo y, como y fue mencionado, tiene que ver con la facultad del poder soberano de crear y aplicar el Derecho dentro de sus límites, y por otro lado la soberanía al exterior, la cual se refiere a las relaciones entre Estados en el ámbito internacional. En este sentido, Norberto Bobbio establece que:

¹⁶González Uribe, Héctor, *Op. Cit.*, p 347.

La soberanía tiene dos caras, una que mira hacia el interior, y otra que mira hacia el exterior. [...]En consecuencia se encuentra con dos tipos de límites: los que derivan de la relación entre gobernantes y gobernados, y son los límites internos y los que derivan de las relaciones entre los Estados, y son los límites externos.¹⁷

Una de las consecuencias principales de la soberanía con respecto a la relación con otros Estados, se puede observar en una característica del territorio, la impenetrabilidad del Estado, la cual está basada en la significancia negativa de este elemento del Estado mencionada anteriormente. Para Jellinek, una de las excepciones a dicha impenetrabilidad es cuando el Estado autoriza, mediante actos unilaterales o bilaterales de Derecho Internacional a otras fuerzas para intervenir en el Estado, esto podría representar una limitación al mismo, sin embargo, como estos actos “descansan en la voluntad del Estado, tienen el carácter de autolimitaciones del poder del mismo, y, por consiguiente, no aminoran su soberanía”.¹⁸ Sin embargo, en la actualidad la mundialización y las crecientes interdependencias entre los Estados han llevado a cuestionar no sólo el concepto de soberanía, incluso la noción de Estado en general se ha visto en controversia, poniendo en tela de juicio su vigencia en el contexto actual.

El incesante cambiar de las dinámicas de los Estados y de la creciente interdependencia han obligado a un replanteamiento del paradigma del Estado y consecuentemente de sus elementos constitutivos. Asimismo, estos cambios no son hechos aislados, son resultado de modificaciones en todos los ámbitos de la vida social y del propio individuo, vinculados directamente con la crisis de los valores de la modernidad.

La llamada Modernidad líquida de Zygmunt Bauman o la posmodernidad son el contexto de reconfiguración del concepto moderno del Estado, para dar paso a lo que algunos autores han denominado el *Estado posmoderno*.

¹⁷ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, por una teoría general de la política, Fondo de Cultura Económica, México 1989

¹⁸ Jellinek, Georg, *Op. Cit.*, pp.323-324.

En el contexto de mundialización actual el modelo de Estado moderno ha sido modificado en cuatro puntos:¹⁹

1. El Estado se encuentra en un contexto de interdependencia estructural con el exterior, lo que ha ocasionado que la concepción tradicional de soberanía se encuentre en proceso de reconfiguración.
2. El Estado ya no detenta el control total de una serie de variables esenciales de las cuales depende en su totalidad el desarrollo social y económico, lo que ha desembocado en una redefinición de sus funciones.
3. Ya no existe una frontera definida entre lo privado y lo público, lo que implica una banalización de la gestión pública.
4. El Estado es cada vez más heterogéneo lo que también supone la transformación del concepto Estado-Nación

Estos cambios han repercutido de manera importante en las dinámicas tanto a nivel interior, como en el sistema internacional y sus relaciones. Los Estados se están comportando de manera radicalmente diferente, ahora son menos absolutos en su soberanía y en su independencia que antes.²⁰ Así mismo se privilegian otros valores, tales como la cooperación, la negociación, la interdependencia, el rechazo al uso de la fuerza y la consolidación de un marco de referencia jurídico. Esto tiene una consecuencia muy importante y central para la presente investigación, la política exterior se ha convertido en una continuación de las preocupaciones domésticas más allá de las fronteras nacionales y no viceversa.²¹ Lo anterior será abordado de manera más extensa en el siguiente capítulo.

Por otro lado aunque el concepto de Estado y sus elementos constitutivos se encuentren en un proceso de redefinición es importante señalar que aunque la economía, la creación de leyes y la defensa dependan cada vez más de las dinámicas internacionales, así como cada vez las fronteras territoriales son menos

¹⁹Chevalier, Jaques, *op. cit.*, pp. 55-56.

²⁰Cooper, Robert, *The postmodern state and the world order*[PDF], Demos, Londres, 1996, p. 11, Dirección URL: <http://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf>, Consulta: 5 de julio de 2016.

²¹*Ibidem*, p. 32.

relevantes, pero la identidad y las instituciones democráticas permanecen primordialmente nacionales.

El Estado no podría considerarse una forma de organización política arcaica. Sin duda se ve confrontado a nuevos elementos que modifican el contexto de su acción y principalmente a la presión cada vez más fuerte ejercida por la mundialización; no obstante persiste como principio fundamental de integración de las sociedades, el lugar privilegiado de formación de identidades colectivas, y sigue siendo el elemento esencial alrededor del cual se organiza la vida internacional.²²

Las decisiones de crear pactos y alianzas entre Estados o con organismos internacionales siguen siendo tomadas por los gobiernos en el supuesto que estas relaciones serán importantes para la consecución del bien público y del bien común. Dichas medidas son parte de las políticas de Estado y en este caso de la política exterior. Como fue explicado con anterioridad, la encargada de ejecutar los mandatos del gobierno, y por tanto dichas políticas, es justamente la administración, específicamente la Administración Pública.

²² Chevalier, Jaques, op. cit., pp. 56

1.2. Administración Pública

El gobierno y la administración son las tareas de la autoridad dentro del Estado. Estas dos funciones son complementarias, “el gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere de un gobierno que asuma la dirección”.²³ Aunque las actividades de ambos están estrechamente vinculadas, la esencia es de sus actividades es diferente.

Como ya fue mencionado anteriormente, la administración entendida como actividad del Estado, tiene como fin el bien público y la seguridad, en este sentido la administración adquiere una naturaleza inherentemente pública. La administración como instrumento del gobierno para la consecución del bien común es Administración Pública. “La Administración Pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”.²⁴ Una definición de Administración Pública es la del *gobierno en acción* esbozada por el expresidente de los Estados Unidos Wildrow Wilson, es decir lo que constituye, *la vida real del Estado*.²⁵

Otra definición que señala tanto la naturaleza administrativa como la parte política es la esbozada por Urwick quien establece que la Administración Pública es “aquella parte de la ciencia de la administración que se entiende con el gobierno especialmente con la rama ejecutiva del mismo, que es la encargada de llevar a cabo el trabajo del gobierno. De tal modo la administración pública [sic] es una división de las ciencias políticas y una de las ciencias sociales”.²⁶

²³ Francisco Porrúa, *op.cit.*, p. 291.

²⁴ Guerrero, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Biblioteca Digital del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), [en línea], Dirección URL: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>,

²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p.108

²⁶ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Exploración conceptual sobre la Gerencia Pública y su reforma*, en Guerrero, Omar(comp.), *Gerencia Pública, una aproximación plural*, UNAM, México, 2004, p. 146

Debido a que la Administración Pública se encarga, justamente, de dirigir la vida real del Estado, su trabajo tiene una visión multidisciplinaria. De acuerdo con Omar Guerrero, el Estado moderno y por consiguiente la Administración Pública se encarga de cinco funciones sustanciales: servicio exterior; defensa de la soberanía; hacienda; justicia; y del interior.²⁷ La administración del servicio exterior establece, en un primer lugar la autodeterminación como Estado soberano y la relación de éste en el entorno internacional; la defensa, está relacionada directamente con las fuerzas armadas de un país, las cuales tienen como fin evitar la violación del territorio estatal; la hacienda, tiene que ver con los medios materiales y financieros del Estado; la justicia, consiste en la ejecución del derecho; y por último la administración del interior procura el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto y de los individuos.²⁸ Las actividades sustanciales del Estado se reparten en diversos cuerpos organizados, los cuales se especializan en cada una de dichas actividades, éstos son los ministerios y en el caso de México las Secretarías de Estado

En este mismo sentido la Administración Pública requiere de las actividades institucionales, las cuales sirven como medio para la realización de las actividades funcionales, anteriormente descritas. Las actividades institucionales se llevan a cabo dentro de las organizaciones estatales por servidores públicos organizados en una estructura burocrática y tienen como objetivo la creación de las condiciones tanto materiales como administrativas para la realización de los fines de la propia institución y por consiguiente los fines del Estado.

Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en *policies* específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas.²⁹

²⁷ Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989, pp. 44-45.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Id.*, *Principios de la Administración Pública*.

La Administración Pública como concepto, como disciplina y como práctica ha tenido un desarrollo histórico que va de la mano de las transformaciones mismas del Estado y de la sociedad que lo integra. En consecuencia, el cambio anteriormente abordado hacia la posmodernidad, ha permeado en las prácticas administrativas.

La crisis del modelo estatal ha obligado a reconfigurar y a replantear las tareas institucionales. Una de las razones por la cual el cambio fue necesario es porque el Estado “ya no aparece como un lugar de pureza, de desinterés y altruismo, sino más bien sede de estrategias individuales basadas en la búsqueda del beneficio personal”.³⁰ Es por esto, que la Administración Pública tuvo que incorporar elementos y procedimientos de la gestión privada, para de esta manera tener una actuación eficaz y eficiente. Lo anterior es resultado de una de las modificaciones principales que ha sufrido el Estado, la difuminación entre lo privado y lo público.

La difusión de dichas prácticas también responde a la lógica de la mundialización, pues la creciente interdependencia ha favorecido el traslado de *tecnologías institucionales* y el intercambio de las *mejores prácticas*, situación que altera el concepto de soberanía, pues, en muchos de los casos, la introducción de nuevas prácticas administrativas, ha desembocado en ajustes y reformas en los marcos jurídicos de los Estados. En este sentido las tendencias que ha seguido la Administración Pública, en las últimas décadas, es la Gerencia Pública.

La Gerencia Pública se establece con el agotamiento del paradigma tradicional de la Administración, la cual es usualmente relacionada con los adjetivos calificativos siguientes: estática, rutinaria, ineficiente, corrupta, rígida, etc., ante esta imagen y ante los resultados de ésta, la Gerencia Pública se convierte, entonces, en una manera diferente de enfrentar los retos de la Administración Pública.

³⁰Chevalier, Jaques, *Op. Cit.*, p.122

De acuerdo con Naciones Unidas la Gerencia Pública,

Viene siendo el término preferido para describir las actividades de desarrollo de las instituciones públicas, lo que acaso refleja consciente o inconscientemente, la falta de satisfacción con las dimensiones política y jurídica de la administración pública y un deseo de adoptar un sistema de gestión (management) similar a la empresa privada.³¹

La Gerencia Pública justamente integra prácticas del sector privado al sector público, estableciendo un sistema mucho más flexible y enfocado a resultados, tendiendo a establecer la misión de las organizaciones, la visión y los objetivos de su trabajo; el *public management* incorpora el elemento estratégico y los conceptos de eficacia y eficiencia con miras a la calidad del servicio público, tomando en cuenta la opinión del usuario del servicio. Para la realización de todo lo anterior es necesaria la profesionalización del servidor público.

Otro de los elementos que surgió bajo la Gerencia Pública fue el enfoque de políticas públicas. Esta corriente, es una respuesta a los problemas públicos, bajo las premisas de eficiencia, la orientación a resultados, racionalidad y legalidad.³² Además tiene la finalidad de organizar los recursos con miras a satisfacer las necesidades sociales. El estudio de las políticas públicas integra un ciclo el cual está formado de manera general en tres fases, formulación, implementación y evaluación. “es un sistema concatenado y sinérgico [...] que requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación y articulación para lograr el cumplimiento de su misión”.³³

Siguiendo con la Gerencia Pública, aunque se introducen elementos y prácticas de la administración privada es importante señalar que el carácter de público, no se debe de dejar de lado, en este sentido Naciones Unidas establece:

³¹Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Op. Cit.*, p. 147

³²Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México*, Editorial Porrúa, México 2006, p.25.

³³*Ibidem*, p.26.

Aun cuando es importante mejorar el dinamismo de la administración pública no debe perderse de vista el hecho de que las instituciones públicas se establecen fundamentalmente para llevar a cabo objetos políticos y sociales, lo cual las hace diferentes de las empresas de negocios. Por consiguiente, la búsqueda de la eficiencia y la productividad en las organizaciones públicas debe darse dentro del contexto del marco legal nacional y de los objetos políticos y sociales.³⁴

Desde las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado el paradigma de la Gestión Pública ha sido revalorado, esto debido a múltiples factores, tales como la globalización, el cambio de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento, el agotamiento y la crisis del llamado Estado de Bienestar, lo cual ha dado paso a la llamada Reforma del Estado.

En este sentido, Rafael Martínez Puón señala que:

La Reforma del Estado se entiende como aquel proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que lo comprenden. Estas instituciones conciernen a los ámbitos económico, político, el gubernamental y administrativo, el social y el tecnológico, entre los más representativos, que en conjunto y en su reforma tienen un impacto en el ser y quehacer estatal. La orientación del cambio en ese ser y quehacer estatal está determinado por las nuevas necesidades y condiciones que se registran en las relaciones entre la sociedad y las organizaciones del Estado, que van desde las nuevas reglas que determina el mercado y la correlación de nuevas fuerzas políticas, hasta las nuevas exigencias de la sociedad en cuanto a calidad de vida. De esta manera se puede afirmar que la Reforma del Estado es la Reforma de las Instituciones.³⁵

Las prácticas de la Gerencia Pública han sido impulsadas por diversos organismos internacionales como, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Dentro de la Gerencia Pública existen tres principales corrientes de análisis, la teoría de la elección racional; el modelo postburocrático y la reinención del gobierno; y la desregulación y la revitalización del sector público.³⁶ De dichas corrientes de análisis se esboza la importancia de una administración menos

³⁴ *Ibidem*, p. 150.

³⁵ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México*, dilemas y perspectivas, INAP, Madrid, 2003, p. 24

³⁶ Arellano Gault, David, *Gestión Pública, fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*, en Guerrero, Omar (compilador), *Gerencia Pública, una aproximación plural*, UNAM, México, 2004, p. 230.

jerárquica y más horizontal, la coordinación de la interdependencias gubernamentales, gobernanza participativa, cooperación entre el sector público y privado, apertura a la competencia, descentralización, innovación dentro del sector público, selección de prioridades, generación de valor para el cliente, democratización, transparencia, rendición de cuentas y la profesionalización de los servidores públicos.³⁷

Esta corriente es un intento de conciliación entre la nueva exigencia de eficacia y el compromiso de la gestión pública que tiene como objetivo la productividad y el logro de los objetivos fijados por la autoridad al menor costo posible, sin poner en juego la calidad de los servicios, lo cual requiere una reconfiguración de las estructuras, métodos de organización del trabajo así como los métodos de gestión.³⁸

De acuerdo con Edgar Ramírez y Jesús Ramírez en el texto, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción la gestión administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*, la Gerencia Pública sigue cuatro tendencias importantes, a) intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad de gobierno y la creación de cuasi-mercados; c) automatización de la información y; d) el desarrollo de agendas globales y de gobierno.³⁹

Así mismo citando la obra de Christopher Hood, la Gerencia Pública se caracteriza por siete doctrinas principales.⁴⁰

³⁷Cardozo Brum, Myriam Irma, *Op. Cit.*, p. 34.

³⁸Chevalier, Jaques, *Op. Cit.*, 139

³⁹Ramírez Edgar y Ramírez, Jesús, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción la gestión administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*, en Arellano Gault, David (Coordinador) , *Más allá de la reinención del gobierno, fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, CIDE, México, 2004, p. 127.

⁴⁰*Ibid.*

1. La participación de profesionales de la administración;
2. Explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias;
3. Énfasis en el control de los resultados;
4. Desagregación de unidades en el sector público;
5. Cambio entre las competencias de las acciones del gobierno;
6. Énfasis en las técnicas del sector privado y;
7. Alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.

Como es posible observar, uno de los elementos más importantes que ha traído consigo la dicha corriente, y que toma especial relevancia en la presente investigación es la evaluación. Debido a la necesidad de la orientación a resultados dentro del quehacer público, así como el gasto responsable del presupuesto, la evaluación se ha convertido en una práctica necesaria para medir el desempeño de la actividad de gobierno (políticas, programas, organizaciones y funcionarios).⁴¹ Esto con el fin hacer eficiente (costo-beneficio) el uso de todo tipo de recursos, tanto materiales, financieros y humanos, con miras a cumplir la misión y objetivos no sólo de las organizaciones, de las políticas o de los programas, sino también para hacer un análisis sobre el cumplimiento los objetivos trazados sobre el rumbo que debe seguir el Estado para llegar al bien común, “la traducción de los objetivos estratégicos del gobierno en metas operativas y la verificación de su cumplimiento constituyen la verdadera esencia de la gerencia pública”.⁴² La evaluación ofrece retroalimentación a la gestión pública y con ello nuevas posibilidades de mejorar la actividad gubernamental, para el logro de los objetivos y metas.

1.3. Proceso Administrativo

Para poder explicar el concepto de evaluación es importante señalar el camino que lleva a ésta, dicho camino es el proceso administrativo.

⁴¹Cardozo Brum, Myriam Irma, *Op. Cit.*, p. 35

⁴²*Ibidem*, p. 34.

La implantación del proceso administrativo en la Administración Pública va de la mano con el objetivo de hacer más eficiente la gestión gubernamental y que las acciones que se realicen tengan racionalidad e intencionalidad.⁴³ En este sentido el proceso administrativo responde a tres tipos de racionalidad; una racionalidad técnica en tanto es una herramienta para optimizar el uso de los recursos a partir de la tecnología y la infraestructura disponible; una racionalidad económica, a través de la maximización de los beneficios con el mínimo uso de recursos; y, por último la racionalidad administrativa, la cual se entiende como “la fijación de objetivos convenientes al giro de la institución, así como el establecimiento de la “atmósfera” necesaria para su logro”.⁴⁴

La acuñación de dicho proceso fue establecida por primera vez por el padre de la administración, Henry Fayol y está presente en su propia definición de administración la cual establece que “administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.⁴⁵

Para Fayol la administración y por tanto el proceso administrativo también podía ser llevado al campo de la acción del gobierno, Gildardo Campero cita a Fayol sobre este tema.

El significado que le he dado a la palabra administración amplió considerablemente el campo de la ciencia administrativa, abraza no solamente al servicio público sino a toda clase de empresas, para toda clase de fines y propósitos. No nos entendemos, hoy en día, con varias ciencias administrativas, sino con una sola ciencia de la administración, una ciencia que puede aplicarse por igual a los asuntos públicos o a los privados cuyos principales elementos se sintetizan en lo que hoy llamamos teoría administrativa.⁴⁶

En la literatura sobre administración existen muchas variantes sobre las fases del proceso administrativo, sin embargo el modelo que ha tenido más

⁴³ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Op. Cit.*, p. 176.

⁴⁴ Saldaña, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México, un caso correcto*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977, p. 101.

⁴⁵ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Op. Cit.*, p. 151. Cita del concepto de *administración* de Henry Fayol.

⁴⁶ *Ibid.*

consenso, y por ende, es el más utilizado es el que establece las siguientes cuatro fases: planeación; organización; dirección; y control y evaluación.

La primera fase es la planeación, la cual consiste en la “sistematización del futuro”,⁴⁷ esto es a lo que Fayol se refería con el verbo “prever” utilizado en la definición de administración anteriormente mencionada. Dicha previsión se da a partir de la formulación de objetivos, metas, políticas, programas, procedimientos y la presupuestación de los recursos, además de la realización de los indicadores por medio de los cuales los resultados finales serán medidos. La planeación tiene como objetivo llevar a la organización al fin deseado.

La segunda fase del proceso administrativo es la organización, la cual es “la forma de toda asociación humana para lograr una finalidad en común”.⁴⁸ La organización del personal, por ejemplo, se ve materializada en los manuales de organización, los cuales son una herramienta que ayuda a establecer las responsabilidades de cada servidor público, así como su competencia, además de los tramos de control y el nivel de autoridad. Por otro lado esta etapa también se enfoca en la organización de los recursos materiales, financieros y tecnológicos que se requieren para el logro de los objetivos establecidos en la planeación.

Como tercer momento encontramos la dirección, esta etapa se caracteriza por la toma de decisiones, las cuales deben estar dirigidas al logro de la meta y de los objetivos y deben estar respaldadas por una autoridad. “Sin decisiones no existe el proceso administrativo y la estructura de la organización no tiene sentido”.⁴⁹

⁴⁷Saldaña, Adalberto, *Op. Cit.*, p. 25.

⁴⁸Mooney, James, *Los principios de la organización*, en Waldo, Dwight (compilador), *Administración Pública, la función administrativa los sistemas de organización y otros aspectos*, editorial Trillas, México, 1982, p. 107.

⁴⁹Castelazo, José, *Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y en Administración Pública, México, 1979, p. 203.

La última etapa del proceso administrativo, es el control y evaluación. Estos dos conceptos aparecen juntos y en la práctica son complementarios, pero sus connotaciones son diferentes. Primeramente el control se define como, “instrumento encargado del funcionamiento de un sistema para que su realización se efectúe de acuerdo a lo planeado”.⁵⁰ El control es una herramienta de carácter preventivo, el cual revisa que durante todo el proceso no existan anomalías y de ser así subsanarlas. Por otro lado la evaluación se define como el proceso que “califica si los resultados producidos por ese sistema van dirigidos a la eficacia en el logro de objetivos últimos y a la eficiencia en la utilización de los recursos”.⁵¹

Tanto el control como la evaluación requieren que aquello que se pretende controlar o evaluar, ya sea un programa, una organización, una política, etc., establezca en un principio las metas y los objetivos que desea conseguir, pues sólo de esta manera se tiene un parámetro con el cual se puede comparar los resultados. Esta etapa no debe de ser considerados como acusatorios, sino todo lo contrario, deben de observarse como una oportunidad de retroalimentación y de mejora.

1.3.1. Evaluación

La evaluación como parte del proceso administrativo debe de verse como una práctica y un concepto diferente al del control.

Existen múltiples definiciones de evaluación. Luis F. Aguilar Villanueva establece que:

La evaluación es el acto administrativo por excelencia por cuanto su información empírica objetiva ofrece elementos para conocer la eficiencia de las acciones gubernamentales y, en consecuencia identificar equivocaciones, corregir el rumbo y ajustar metas, instrumentos, tiempos, recursos. Permite asimismo determinar la eficiencia de las acciones del gobierno y

⁵⁰Saldaña, Adalberto, *Op. Cit.*, p. 185.

⁵¹*Ibid.*

ayuda entonces a conocer la relación entre costos y beneficios de su acción y de esta manera prevenir desperdicios incentivar ahorros y cancelar operaciones innecesarias.⁵²

Por otro lado Myriam Cardozo señala que la evaluación es: “Investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.⁵³

La evaluación es una parte de gran importancia dentro del proceso administrativo, ya que examina los *outputs* del sistema teniendo como parámetro los *inputs* y lo trazado en la planeación, con el objetivo de realizar un *feedback*, que coadyuve con la mejora de aquello que se está evaluando. Existen ciertas actividades que se realizan en la evaluación y son las siguientes:⁵⁴

- Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política a evaluar y los costos incurridos;
- Aplicar escala de medición a los efectos identificados;
- Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación;
- Explicar los resultados comparativos, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- Emitir un juicio de valor que califique en conjunto las actividades realizadas los servicios brindados, sus efectos y su impacto global;
- Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera que se contribuya a un mayor logro de sus objetivos.

⁵²Aguilar Villanueva, Luis, en Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos*, el caso de los programas de desarrollo social en México, Miguel Ángel Porrúa, México 2006, p. 10

⁵³Cardozo Brum, Myriam Irma, *Op. Cit.*, p. 43.

⁵⁴*ibidem*, p. 44.

La evaluación es confrontar lo deseado con lo logrado, lo logrado contra lo posible.

Contrario a lo que en varios autores establecen, la evaluación puede ser realizada en diferentes momentos del proceso administrativo, en este sentido existen los siguientes tipos, la evaluación *ex ante* o *a priori*, la cual se realiza, como su nombre lo dice antes de implementación de lo que se pretenda evaluar, se encamina a la revisión del diseño inicial del programa, política u organización; la evaluación que se realiza durante el proceso de implementación o *ex tempore*, la cual sirve para conocer los resultados parciales del sujeto a evaluar y usualmente se utiliza para la evaluación de programas presupuestarios; y la evaluación *a posteriori* que evalúa acciones ya ejecutadas y se establece al término del programa, plan o política.

Dentro del contexto actual, la evaluación es de suma importancia para conocer el desempeño del gobierno, es una herramienta que sirve para observar la dirección en la que se está conduciendo el Estado. “La evaluación es el acto directivo por excelencia por cuanto su información empírica objetiva ofrece elementos para conocer la eficacia de las acciones gubernamentales y, en consecuencia, identificar equivocaciones, corregir el rumbo y ajustar metas, instrumentos, tiempos y recursos”.⁵⁵

En este sentido la evaluación del programa, *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, será de tipo *ex tempore*, ya que mientras se realiza la evaluación el programa está siendo ejecutado, además sólo se pretende analizar su ejercicio en los años 2014 y 2015. Pero para poder comenzar a evaluar es importante primero saber qué se va a evaluar.

⁵⁵Aguilar Villanueva, Luis F, en Cardozo Brum, Myriam Irma., *Op. Cit.*, p. 8.

1.3.2. Programas presupuestarios

La Administración Pública Federal (APF) cuenta con diversos programas presupuestarios, los cuales están enfocados a las diferentes temáticas de las funciones del Estado y son ejecutados por las Secretarías de Estado y Dependencias.

Los diversos programas presupuestales son resultado de la planeación que el gobierno y la administración realiza sobre la base de los recursos obtenidos a partir de las diferentes fuentes de ingreso del Estado.

En México los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal se encuentran establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y están relacionados directamente con las políticas emprendidas por una administración en función de las necesidades del propio Estado.

El PEF "es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año",⁵⁶ dicho documento es aprobado por la Cámara de Diputados, de acuerdo a las facultades conferidas en el artículo 74° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo,

El presupuesto ya no se concibe como un mecanismo aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas a cumplir con determinados

⁵⁶Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación* [en línea], Dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>, Consulta 27 de julio de 2016.

medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe de realizar las acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.⁵⁷

La elaboración del PEF está estrechamente vinculada con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, específicamente con el Plan Nacional de Desarrollo y los documentos derivados del mismo, como lo son los Planes Sectoriales de cada Secretaría, que serán abordados más adelante en el contenido de esta investigación, pues es a través de los diversos programas que los objetivos y metas de una determinada administración cobrarán vida y se convertirán en acciones concretas ejecutadas por las diversas instituciones y del personal público.

Un programa es “el instrumento principal a través del cual la dependencia delimita un conjunto coherente y homogéneo de funciones, como un proceso que va a requerir de las mismas necesidades para realizarlos y generar resultados cumpliendo con el objetivo que da origen”.⁵⁸ Los programas son considerados como unidades básicas de presupuestación.

Por otro lado, el portal de Transparencia Presupuestaria, Observatorio del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al programa presupuestario como: “Categoría 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 del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas”.⁵⁹ Asimismo,

Se considera el instrumento principal a través del cual la dependencia delimita un conjunto coherente y homogéneo de funciones, como un proceso que va a requerir de las mismas

⁵⁷ Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI, México 1978, p. 48

⁵⁸ Saldaña, Adalberto, *Op. Cit.*, p. 101

⁵⁹ Transparencia presupuestaria, *Programas Presupuestarios (Pp)* [En línea], México, Dirección URL: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>, Consulta el 20 de julio de 2016.

necesidades para realizarlos y a generar resultados cumpliendo con el objetivo que le da origen. Es además el primer nivel de presupuestación.⁶⁰

Comúnmente el concepto de programa presupuestario es confundido con el de política pública, sin embargo son dos cosas diferentes. “Un programa define con precisión sus objetivos operativos, los medios para alcanzarlos, así como las acciones a realizar en un cierto tiempo; mientras que la política constituye un conjunto complejo de programas, procedimientos y regulaciones que concurren a un mismo objetivo general”.⁶¹

Como se señaló a lo largo de este capítulo, el gobierno atiende diversas funciones, entre ellas la dirección de relaciones exteriores. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores es la principal encargada de ejecutar la política exterior y por tanto la responsable de dicho programa presupuestario. La importancia de una evaluación a un programa en este tema es que los resultados que arroje la misma, reflejarán el desempeño de la Administración Pública Federal en esta tarea de gran importancia para el Estado y de manera directa repercutirán en los objetivos de esta administración plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente en el eje cinco “*México con Responsabilidad Global*”.

En el siguiente capítulo se abordará el marco teórico de la política exterior y el marco institucional en el que es ejecutada en México, lo anterior ayudará a aterrizar a la práctica, los conceptos explicados en este primer capítulo.

⁶⁰Saldaña, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México, un caso concreto*, Instituto de Administración Pública, México 1977, p. 101

⁶¹Cardozo Brum, Myriam Irma, *Op. Cit.*, p. 26.

Capítulo 2. Marco conceptual e institucional de la política exterior multilateral en México

El Estado, como unidad política, está inmerso dentro de un contexto histórico definido en el cual inminentemente se encuentra en relación con otras unidades políticas, dichas relaciones y dinámicas que se establecen al exterior de los Estados conforman a la sociedad internacional y su estudio es materia de las Relaciones Internacionales.

Como fue señalado en el capítulo anterior una de las funciones sustanciales de la Administración Pública, es precisamente la conducción de las relaciones con el exterior. En el contexto actual, las diferentes dinámicas que se dan al exterior de los Estados no sólo se dan con otros Estados, sino que también se establecen con una gama de organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales. En este sentido, el estudio de las Relaciones Internacionales no sólo se restringe a la relación entre Estados, sino que también observa la amplia gama de actividades en la sociedad internacional. Lo anterior como consecuencia de la creciente globalización que ha traído consigo interdependencia económica, cultural, política, ambiental, financiera, entre otras. Ante este panorama los Estados a través de sus gobiernos deben de tomar decisiones y acciones para hacer frente a los procesos y acontecimientos que tienen lugar en el plano internacional, asegurando que dichas medidas sean siempre en beneficio de la población y sobre todo coadyuven con lograr el *bien común*, fin ulterior de la asociación estatal.

En tanto el Programa presupuestario 005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales* forma parte de la actividad de México, como Estado, hacia el exterior, en el presente capítulo se analizarán los conceptos de política exterior y multilateralismo, cuyas conceptualizaciones teóricas serán llevadas a la realidad contemporánea de México y a su andamiaje institucional, así como a su expresión tácita, que se encuentra plasmada en el

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en el Plan Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la actual administración.

La revisión teórica de los conceptos referidos y su expresión formal en los documentos oficiales, así como la estructura institucional, enmarcan y sustentan al Programa 005: *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales* y son indispensables para comprender a fondo las razones y valores detrás de este programa presupuestario, así como para dar razón a la evaluación, objetivo principal de este trabajo de investigación.

2.1 Política exterior

La política exterior es un elemento central para comprender las relaciones interestatales. Dicha conceptualización se ha estudiado bajo las diferentes perspectivas y a la luz de los diferentes paradigmas teóricos que han estado vigentes en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Para analizar de manera integral el concepto es necesario primero precisar lo que el vocablo *política* en el sentido de *policy* quiere decir. De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, la política es “una decisión de autoridad legítima, adoptada dentro de un campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias o actos administrativos”.⁶² Por otro lado una política también puede ser definida como:

Conjuntos de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios y objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y "no actos" en el entendido que la omisión de actuar también puede constituir una política y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes acuerdos o tratados etc., se constituye un ciclo de política atravesado por la

⁶²Aguilar Villanueva Luis, *La Hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México 1992, p.23

negociación y el juego político, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión a la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación.⁶³

Dichas líneas de acción son parte del gobierno en acción y son una solución a las diferentes problemáticas que aquejan a un Estado, éstas son planeadas, diseñadas y establecen ciertos objetivos y metas que son el reflejo de procesos decisorios y de las intenciones de aquellos que tienen la facultad de ejercer el poder.

Complementariamente, Aguilar Villanueva propone que las políticas constan de cuatro componentes:⁶⁴

- Institucional, la política es diseñada, elaborada y decidida por una autoridad formal y legítima en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante, es decir democrática.
- Decisorio, la política es resultado de un proceso y conjunto de decisiones, por las cuales se eligen los fines y medios de largo o corto alcance en respuesta a las necesidades o problemas.
- Comportamental, implica la acción o la inacción en relación a un problema.
- Casual, toda acción u omisión tienen efectos en el sistema político y social.

Dichos componentes están relacionados y están en función de los recursos (materiales, económicos y humanos) con los que cuentan los actores, así como a la legislación vigente y como fue mencionado en el capítulo anterior también responden a la lógica de eficacia y eficiencia que la Administración Pública supone en la actualidad.

⁶³Garcé, Adolfo y López Camilo López, *La política exterior como política pública: ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política* [PDF], FLACSO, 25 de julio de 2014, Dirección URL: <http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f99a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf>, Consulta: 12 de abril de 2016

⁶⁴Aguilar Villanueva, Luis F., *Op. Cit.*, p.25.

Por otro lado, está el adjetivo “exterior”, el cual acompaña al concepto a definir, significa, “Perteneiente o relativo a otros países, por contraposición a nacional e interior”,⁶⁵según el Diccionario de la Lengua Española. En este sentido se establece que desde el punto de vista de la Administración Pública, la política exterior puede ser entendida como una política pública de primer orden, especializada y dirigida a atender las relaciones de un país con el exterior.

El modificador externo implica políticas hacia el mundo que se encuentra fuera de las fronteras territoriales del Estado [...], si el objetivo primario yace fuera de las fronteras del país se considera que es política exterior, incluso si tiene consecuencias secundarias en las políticas al interior del país.⁶⁶

Charles O. Lerche define a la política exterior como “los cursos de acción y las decisiones relativas a los mismos que un Estado toma en relación con otros estados en orden de conseguir sus objetivos nacionales y avanzar en el interés nacional”.⁶⁷ Debido a esto, la política exterior contempla dentro de sí misma numerosas problemáticas y temáticas a las cuales aborda de manera diferente y les da un trato específico, por ejemplo, la política comercial, económica, diplomática, cultural etc., es por esta razón que para términos de la presente investigación se considera que la política exterior es:

El conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente basado en principios claros, sólidos[...]a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras, o que pueden repercutir al interior de las suyas, y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los

⁶⁵Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=HMcj24F>, Consulta: 28 de julio de 2016.

⁶⁶Domínguez Rivera, Roberto, *Teorías contemporáneas sobre la política exterior*, en Cuéllar Laureano, Ruben y Dávila Pérez, Consuelo (Coordinadores), *La política exterior de México y sus desafíos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 28.

⁶⁷Lerche, Charles O., *Foreign policy of the American people*, 3a edición, Prentice Hall inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1967, p. 5.

objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.⁶⁸

Por otro lado la política exterior y su análisis está situado en un momento histórico preciso, el cual configura los principios orientadores que dan forma y razón de ser a dicha política, así como el porqué de las decisiones y las acciones tomadas. Además la definición anterior revela la estrecha relación entre lo concerniente al exterior y al interior de un Estado y a la necesidad de la sincronía de intereses en los dos ámbitos “en aras del bien general de la nación” o en otras palabras, en aras del llamado *interés nacional*.

El *interés nacional* es uno de los conceptos más importantes dentro de las relaciones internacionales y ha sido materia de gran debate. La génesis de dicho concepto se encuentra en el centro del análisis del realismo, el cual es la corriente teórica tradicional dentro del estudio de las relaciones internacionales que está basada en una visión estatocentrista de las mismas. El interés nacional “es el criterio por el cual el Estado juzga situaciones, factores y determina las prioridades relativas que deben darse a diferentes objetivos; establece y evalúa cursos de acción y toma de decisiones”.⁶⁹ El *bien común* esbozado en el capítulo anterior toma la forma de interés nacional en el contexto del Estado-Nación y de éste en sus relaciones con el mundo más allá de sus fronteras. En este sentido Mario Ojeda, en su obra, *Alcances y límites de la política exterior de México*, establece lo siguiente:

El interés nacional está sujeto a la interpretación que de él mismo hagan la clase, el partido o grupo en el poder. Sin embargo también se acepta que dentro del sistema de Estado-Nación, necesariamente existen ciertos intereses básicos, objetivamente identificables como son la supervivencia como entidad soberana, la integridad territorial y la plena autonomía de las decisiones de política interna y externa.⁷⁰

⁶⁸ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002, tomo II, p. 935.

⁶⁹ Lerche, Charles O., *Op.Cit.*, p. 6

⁷⁰ Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México, 1984, p. 81.

Sin embargo, dentro del contexto actual y debido a las transformaciones que el concepto de Estado está experimentando, la noción de *interés nacional* se ha visto también afectada por dichos cambios, a medida que el el Estado va siendo menos dominante, el “interés nacional” se vuelve un factor menos determinante dentro de la política exterior.⁷¹ Hoy en día el *interés nacional* es un elemento que se va configurando y reconfigurando no sólo en respuesta a las necesidades y acontecimientos interiores, sino también a las dinámicas existentes al exterior, en el sistema internacional, “nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de nuestras fronteras”.⁷²

La política exterior debe de ser vista como un proceso político y social, el cual responde a una realidad determinada, la cual es dinámica y cambiante, tanto al interior como al exterior del Estado, de acuerdo con Charles Lerche este proceso cuenta con siete etapas.⁷³

1. El establecimiento de los criterios
2. La determinación de las variables relevantes en la situación
3. La medición de las variables mediante los criterios
4. Selección de metas
5. Elaboración de la estrategia para alcanzar la meta
6. El acto mismo
7. La evaluación de los resultados de la acción en comparación con el criterio original

Considerando los pasos anteriores, se podrían resumir en tres grandes fases del proceso de política exterior, Elaboración y diseño, ejecución y evaluación. La primera fase establece la incorporación a la agenda política las problemáticas que de acuerdo con los valores y criterios que los tomadores de

⁷¹Cooper, Robert, *The postmodern state and the world order [PDF]*, Demos, United Kingdom, 1996, p. 31, Dirección URL: <http://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf>, Consulta: 5 de julio de 2016.

⁷²Ojeda, Mario, *Op. Cit*, p. 106.

⁷³*Ibid.*

decisiones consideran importantes y requieren ser atendidas, este paso también es de vital importancia en la elaboración de cualquier política pública.

El interés nacional juega un papel determinante en esta etapa debido a que es el eje que dará forma y razón de ser a dicha política, es lo más cercano a un factor fijo en el proceso. De acuerdo con los pasos establecidos por Lerche, en esta primera etapa se encuentran incluidos el establecimiento de criterios y principios, la determinación de las variables relevantes en la situación, la medición de las variables mediante los criterios, la selección de metas y la elaboración de la estrategia para alcanzar la meta.

En la elaboración de la política exterior es un constante proceso de toma de decisiones, las cuales están condicionadas tanto por factores situacionales externos como internos, estos factores pueden ser resumidos en tres categorías, a) el *milieu* internacional en el que el Estado está operando. b) las acciones específicas tomadas por otros estados cuyas respuestas son de alguna manera apropiadas. c) las propias capacidades de acción del Estado, estas categorías interactúan para crear la situación en la cual el criterio de *interés nacional* es aplicado. Lo anterior configura una “evaluación que el Estado mismo hace respecto de su ubicación en el sistema internacional y la selección de métodos para enfrentarse al mundo externo”.⁷⁴ Una de las consideraciones más importantes que se debe hacer la elaboración de cualquier política pública y en especial en la política exterior es el análisis de la capacidad del Estado, se deben tomar en cuenta los recursos políticos, humanos, económicos, militares y estratégicos para la elaboración de metas y objetivos y para las estrategias que lleven a lograr los mismos. “No es que un Estado simplemente elija un objetivo político y procure lograrlo según su voluntad. Quienes toman las decisiones deben

⁷⁴Atkins G. Pope, *América Latina en el sistema político internacional*, Ediciones Guernika, México D.F., México, 1990, p. 23.

tener en cuenta la propia capacidad nacional para implantar su política, deben tener expectativas realistas para la prosecución de sus metas".⁷⁵

La definición de metas, objetivos y cursos de acción se establece cuando el interés nacional se adapta a cierta situación en la cual se requiere una decisión y acción, el resultado es la selección de un objetivo, que es un razonamiento claro y definido sobre el estado de las cosas y sobre los resultados a los que se pretende llegar, tomando en cuenta las capacidades y los medios existentes, "Un objetivo analizado con respecto a las condiciones lleva a la elección de cursos de acción",⁷⁶ es decir a una política.

La siguiente fase dentro del proceso de elaboración de política exterior es la ejecución o implementación, la cual se define como el "conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los Estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada".⁷⁷ La ejecución corre a cargo específicamente del poder Ejecutivo, a diferencia del diseño y elaboración en el que participan otros poderes de gobierno, como el poder Legislativo, e incluso tienen voz algunos sectores de la sociedad en el caso de un régimen democrático. Aunque esta etapa se lleva a cabo dentro de las estructuras e instituciones gubernamentales del poder Ejecutivo es importante no perder de vista el ámbito exterior debido a que es en esta arena en donde se encontrarán los principales efectos de las acciones realizadas, "la actuación exterior estará siempre condicionada por las reacciones que suscite en los demás países con los que se relaciona".⁷⁸

La siguiente fase del proceso es la evaluación, la cual puede ser observada a la luz del análisis de eficacia y eficiencia en las acciones realizadas y si éstas coadyuvaron a alcanzar las metas establecidas en relación al *interés nacional*, el cual es, como ya fue mencionado, el criterio final por el cual el éxito o el fracaso de

⁷⁵ *Ibidem*, p.31

⁷⁶ Lerche, Charles O., *Op.Cit.*, p. 7.

⁷⁷ Calduch, R., *Dinámica de la Sociedad Internacional* [PDF], Editorial CEURA, Madrid, 1993, p.11, Dirección URL: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap1.pdf>, Consulta: 15 de abril de 2016

⁷⁸ *Ibid.*

un estado puede ser medido. Una buena política exterior es aquella que avanza en la noción de interés nacional, la cual inspiró la acción en primer lugar. El *interés nacional* es tanto el punto de inicio como el fin de la política exterior.⁷⁹ En este sentido Lorenzo Meyer establece que:

La efectividad de la política exterior de un país depende de muchas circunstancias. Algunas de ellas son imposibles de predecir o controlar pero otras no; en la creación y manipulación de estas últimas es donde se demuestra la voluntad y la capacidad políticas del liderazgo de un país. Particularmente importante es el grado de coherencia entre los objetivos internos y los externos, así como la solidez del consenso de la sociedad en torno a los objetivos de las acciones externas.⁸⁰

Una de las características más importantes de la política exterior es que está planeada, elaborada y ejecutada a partir del interés nacional del Estado. El concepto de *soberanía*, el cual fue abordado en el primer capítulo, otorga a los Estados la libertad de elegir y de elaborar su propio concepto de *interés nacional* y otorgarle su propio significado y las reglas que contienen y dan soporte al mismo. Cada gobierno hace una elaboración de acuerdo a la situación generalizada y el contexto en el cual debe operar y así como aspiraciones a largo plazo respecto de esa situación, en este sentido, las motivaciones básicas sobre política pública sólo pueden ser encontradas en el mismo Estado.

En México la dirección de la política exterior es facultad del poder Ejecutivo Federal, lo cual está plasmado en el artículo 89° fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este mismo artículo se mencionan los principios que rigen la política exterior mexicana, los cuales fueron incorporados a la Carta Magna el 11 de mayo de 1988 y pretenden dar un marco de referencia a la actuar del Ejecutivo en la materia. “El elevar a rango constitucional las normas y directrices de nuestra política exterior permite con ello una mayor divulgación de los mismos, una mejor comprensión de su significado y alcances y obliga un análisis más cuidadoso de éstos, tanto en la teoría jurídica,

⁷⁹ Lerche, Charles O., *Op.Cit.*, p. 14.

⁸⁰ Meyer, Lorenzo, *La política exterior y “la ambición del futuro”*, en Ordorica, Manuel y Prud’homme, Jean-François, *Los grandes problemas de México IV* [PDF], Colegio de México, México 2012, p. 20, Dirección URL: http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/IV_POLITICA.pdf, Consulta el 20 de julio de 2016.

como en la práctica jurídica”.⁸¹ Dichos principios fundamentales obligan a todas las naciones, independientemente de acuerdos, tratados, pactos o convenciones internacionales debido a que forman parte del derecho internacional consuetudinario, siendo su pilar principal de elaboración ejercicio y observancia la Organización de las Naciones Unidas.

El primero de los principios enunciado en la constitución es la *autodeterminación de los pueblos*, el cual, está estrechamente ligado con los procesos de descolonización que se dieron en todo el mundo en el siglo XX, Alonso Gómez Rebolledo establece que este derecho, en principio “no está vinculado a las características o rasgos particulares de una colectividad, sino a la situación concreta en la que se encuentra. En este sentido, los “pueblos” que pueden gozar de tal derecho serían en principio aquellos que están subyugados por un dominio o explotación extranjeras”.⁸² La adopción de este principio también responde a la historia de México como país independiente, “el origen mismo del Estado mexicano es la asunción total de este principio, y ello es válido para una gran parte de los Estados que hoy conforman la sociedad internacional”.⁸³

El segundo principio de política exterior es la *no intervención*, el cual como su nombre establece habla del respeto a la soberanía, “La política externa de los Estados tiene un límite, aquel que marca la política exterior de los otros Estados”.⁸⁴ En este sentido, la no intervención establece que no se deben de tomar medidas de carácter económico, político o de cualquier otra índole para subordinar a otro y de esta manera obtener ventajas o beneficios de cualquier naturaleza. Asimismo, los Estados son libres en la elección de su sistema político, económico, social y cultural, además de la definición de sus políticas estatales.

⁸¹Gómez Rebolledo Verduzco, Alonso, *La política exterior mexicana, sus principios fundamentales* [PDF], Anuario Mexicano de derecho internacional, vol. 1, México 2001, p. 199, Dirección URL: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/8/7>, Consulta: 28 de julio de 2016.

⁸² *ibidem*, p. 204.

⁸³Sosa, Ernesto, *La autodeterminación de los pueblos*, en Rabasa, Emilio (Coordinador), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015, p. 66.

⁸⁴Ojeda, Mario, *Op. Cit.*, p. 85

El siguiente principio es *la solución pacífica de controversias*, el cual obliga a los Estados a encontrar canales pacíficos para la solución de problemas, este elemento está vinculado con el cuarto principio que es *la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. De acuerdo con el artículo 2° de la Carta de las Naciones Unidas: “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.⁸⁵ Sin embargo el uso de la fuerza puede convertirse en un recurso legítimo en ciertas situaciones y esto se encuentra en el derecho de la “legítima defensa” ya sea de manera individual o colectiva.⁸⁶

El elemento número cinco es *la igualdad jurídica de los Estados*, el cual significa que no obstante las diferencias que pueda haber entre los diferentes Estados en cuestiones de poder, adelanto tecnológico o industrialización, toda organización estatal como sujeto de derecho internacional es titular de los mismos derechos y capacidades que los otros.⁸⁷

El principio siguiente es *la cooperación internacional para el desarrollo*, que tiene como objetivo la creación de condiciones de bienestar y estabilidad en los Estados, lo anterior respetando los principios anteriores, para ello se plantea elevar los niveles e índices económicos, así como la necesidad del desarrollo económico y social.

Finalmente, el séptimo principio es *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales*, elemento sin el cual ninguno de los principios normativos anteriores serían posibles de alcanzar.

⁸⁵ Carta de las Naciones Unidas. Consultada de junio 2016

⁸⁶ Meyer, Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 210.

⁸⁷ *ibidem*, p. 211

Con base en lo anterior, el Ejecutivo es el encargado de planear y ejecutar la política exterior, esta facultad se le es conferida a partir del sistema de planeación democrática establecido en el artículo 26° constitucional que tiene como resultado la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, documento en el que se plasman las directrices y los cursos de acción, así como las estrategias que la administración en turno pretende implementar durante los seis años de mandato en los diferentes ámbitos de la vida política nacional, incluyendo la política exterior.

Por otro lado, al ser una democracia, existen equilibrios dentro de los poderes de la Unión, es por esta razón que en materia de política exterior, el Senado de la República tiene la facultad de revisar y analizar las acciones emprendidas por el poder Ejecutivo, así como la aprobación de “tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”.⁸⁸ De igual manera ratifica los nombramientos de los Secretarios de Estado y en esta materia específicamente a los embajadores y cónsules generales, dichas facultades se encuentran en el artículo 73° de la Constitución. De igual manera, dentro de sus atribuciones, la Cámara de Diputados aprueba el ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación en el cual se encuentran contemplados los programas presupuestarios de la administración pública, entre ellos los concernientes a la política exterior, por ejemplo, programa objeto de estudio de este trabajo.

Aunque, como ya fue mencionado, el Estado tiene la libre elección de decidir sobre la elaboración de política exterior, existen ciertas limitaciones que restringen su ámbito de acción. De acuerdo con Lerche hay dos tipos de límites formales e informales. Los primeros son por una parte el derecho internacional, el

⁸⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en junio 2016

cual puede ser definido como un cuerpo de reglas que prescriben una conducta estatal aceptable en una gran variedad de situaciones. Aún cuando el régimen de derecho internacional se encuentra en permanente construcción y su existencia es por lo mismo incompleta, los Estados lo aceptan, lo reconocen y aceptan su tendencia a limitarlos.⁸⁹ De manera complementaria las organizaciones internacionales, son un limitante a las acciones de los Estados por dos razones, por su competencia estatutaria para enjuiciar el comportamiento de los estados y por su habilidad única de formar y expresar a gran escala un consenso internacional.⁹⁰ Los límites informales son aquellos que se establecen entre los estados a través de negociaciones e intereses, y se dan porque en teoría, los conflictos y confrontaciones con otros Estados no son deseables.

En este sentido la globalización ha jugado un papel determinante en la configuración de las políticas exteriores. La creciente interdependencia entre los Estados, así como el incremento de conexiones que cruzan las fronteras internacionales, específicamente económicas y culturales han puesto en jaque los conceptos tradicionales de soberanía y Estado, particularmente el de Estado-Nación, aunque el debate sobre la vigencia de estos conceptos no son materia de análisis de este trabajo, sí es importante resaltar que tanto los límites formales como informales anteriormente esbozados han contribuido de manera importante al cuestionamiento sobre estos conceptos, sobre todo el papel que han desempeñado las organizaciones internacionales y supranacionales en las últimas décadas, ¿qué sucede cuando el Estado no sólo encuentra un límite sino que sus decisiones en materia de políticas públicas se ve totalmente influenciadas por organismos externos a él? En este sentido se puede decir que

La política exterior se transforma en política internacional cuando se asumen acciones y otros Estados o entidades que no lo son, reaccionan, así comienza su integración. El estudio de la política internacional va desde la identificación de una unidad y de la formulación y ejecución políticas, a las estructuras y procesos del sistema político

⁸⁹ Por ejemplo, la reforma del 2011 al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual favorece a los tratados internacionales por encima de la Constitución si alguno de éstos protegiera de manera más amplia los derechos humanos.

⁹⁰ Lerche, Charles O., *Op.Cit.*, p. 17.

internacional en sí, incluyendo los patrones de interacción entre unidades y formas como se regula el sistema.⁹¹

El sistema internacional actual se rige bajo el paradigma de la interdependencia, es por esa razón que las políticas exteriores y en especial la mexicana ha dado importancia a un concepto central para este análisis, el multilateralismo.

2.2 Multilateralismo

La segunda mitad del siglo XX se vio caracterizada por el surgimiento de organismos internacionales y espacios multilaterales cuyos alcances y límites son estudiados de manera rigurosa hoy en día debido a la importancia de su funcionamiento en el sistema internacional contemporáneo.

El modelo multilateral se instauró en 1945 con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y ha marcado la transición a un sistema de mayor complejidad “en el cual no existe un centro único de poder, liderazgo y autoridad, sino múltiples círculos de decisión entre los actores diversos”.⁹² Otro de los sucesos históricos que fue un catalizador importante para el multilateralismo fue el término de la llamada Guerra Fría, pues el equilibrio de poder en el sistema político internacional pasó de ser *simple*, es decir la concentración de poder en dos polos (Estados Unidos y la Unión Soviética) que generalmente cuentan con capacidades y fuerzas militares semejantes, a un *mundo multipolar*, en el cual existen diferentes núcleos de poder repartidos en diferentes áreas geográficas próximas que comparten ciertos intereses. En gran medida, dicha configuración del mundo se ha dado a partir de instituciones formales que ofrecen opciones y nuevos equilibrios de poder, lo cual ha llevado a

⁹¹ Atkins G. Pope, *Op. Cit.*, p.23.

⁹² González, Guadalupe, Pellicer, Olga y Salmaccia, Natalia, *México y el multilateralismo del siglo XXI*, Siglo XXI, México 2015, p.13.

la integración del sistema multilateral y a la consagración de los organismos multilaterales.

Los organismos internacionales multilaterales fueron creados con el objetivo de que la política internacional dejara de ser un lugar anárquico, como la teoría realista plantea, y pasara a ser una arena de cooperación entre Estados, regulado por reglas de comportamiento prefijadas y con “una maquinaria administrativa capaz de implantar decisiones en conjunto”.⁹³

En la actualidad los retos a los que se enfrenta la sociedad internacional no pueden ser resueltos dentro de los confines de un propio Estado. Los problemas como el terrorismo, la seguridad nuclear, el cambio climático, entre otros, requieren de una acción conjunta y coordinada entre los diferentes Estados. Una solución a dichos problemas es justamente la adopción de medidas discutidas y analizadas por varios actores con influencia en la resolución de problemas y medidas tomadas de manera multilateral.

Para comprender el término multilateralismo y su dinámica, el autor James Carporazo plantea la distinción entre los términos *multilateral* y *multilateralismo*. Para dicho autor, la palabra *multilateral* es solamente un principio de organización, es la descripción del funcionamiento organizacional o simplemente una actividad.⁹⁴ Por otro lado el multilateralismo es definido por Robert Cox como:

El multilateralismo, por un lado aparece como un concepto subordinado. El multilateralismo sólo puede ser entendido en el contexto en el que existe, y ese contexto es la estructura histórica del orden mundial. Sin embargo el multilateralismo no es sólo una actividad dependiente y pacífica. También puede aparecer en otro aspecto como una fuerza activa que moldea el orden mundial.⁹⁵

⁹³ Atkins G. Pope, *Op. Cit.*, p.27.

⁹⁴ Fernández Luiña, Eduardo, *Multilateralismo: ¿Un camino para salir de la pobreza?* [PDF], Cuaderno 35, Fundación Iberoamericana Europa, Madrid, 2010, Dirección URL: http://www.fundacionfie.org/uploads/3/1/2/0/31207787/10_-_cuaderno_fie_35.pdf, Consulta 1 de abril de 2016.

⁹⁵ Cox, Robert W., *Multilateralism and World Order*, en *Review of International Studies*, vol. 18, no. 2, abril 1992, pp. 161.

En este sentido, el multilateralismo aparece no sólo como una simple actividad, sino como una ideología, que pretende instaurar nuevas dinámicas y un nuevo marco de entendimiento entre los Estados y sus relaciones. El multilateralismo entendido de esta manera, pretende la creación de un sistema de creencias que dé forma a la política internacional.⁹⁶

Por otro lado, Robert O. Keohane establece que el multilateralismo es “la práctica de coordinar políticas nacionales y comportamientos en grupos de tres o más Estados a través de acuerdos *ad hoc* o por medio de instituciones”.⁹⁷ Complementando la definición anterior, John Gerard Ruggie retoma lo señalado en la definición de Cox estableciendo que:

El rasgo esencial del multilateralismo es que a diferencia del bilateralismo, la coordinación se sostiene en principios generales de conducta y en un sentido de reciprocidad difusa, por el cual todas las partes perciben un beneficio a largo plazo aunque no reciban ganancias individuales inmediatas.⁹⁸

Aunque esta ideología o conjunto de principios generales de conducta, pareciera atender contra el ya mencionado principio de soberanía es importante resaltar que el concepto de multilateralismo sólo puede ser explicado a partir de la concepción misma de Estado, de las relaciones entre los mismos y de cómo éstos elaboran las reglas del juego. En este sentido se establece que:

Las instituciones multilaterales del orden de la posguerra están diseñada para operar bajo la lógica de la cooperación intergubernamental formal e institucionalizada, entre los representantes diplomáticos de estados soberanos e independientes con la finalidad de acordar el ajuste mutuo de sus respectiva política a través de la firma y ratificación de instrumentos internacionales. De acuerdo con este esquema el monopolio de la regulación internacional está en manos de actores estatales y definición de normas y estándares es el resultado de negociaciones formales entre funcionarios gubernamentales y generalmente

⁹⁶Fernández Luiña, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 11

⁹⁷Keohane, Robert O., *Multilateralism: An agenda for research*, International Journal, vol. 45 num. 4, otoño 1990, p. 731.

⁹⁸Gerard Ruggie, John, *Multilateralism: The anatomy of an institution*, International organization, vol. 46, núm. 3, verano 1992, p.567

deriva en el establecimiento de tratados vinculantes y organismos interestatales con muy diversos niveles de capacidad de ejecución.⁹⁹

Existen tres propiedades inherentes al multilateralismo que ya han sido resaltadas en las definiciones anteriores; la primera de estas características es la indivisibilidad, la cual hace referencia a la unidad de la relación multilateral y de cómo los costos y los beneficios se distribuyen entre los integrantes de la asociación; la segunda propiedad son los principios generales de conducta, los cuales son los valores que rigen a la asociación y los cuales se pretende defender y proyectar entre los miembros del grupo multilateral; por último la reciprocidad difusa, plantea que los beneficios de la asociación multilateral son a largo plazo y sobre muchos temas.¹⁰⁰

El multilateralismo tal y como fue descrito anteriormente, descansa sobre una concepción teórica mayor, es decir sobre un paradigma en materia de relaciones internacionales, este paradigma es el de la interdependencia.

El concepto de interdependencia es definido por Robert O. Keohane y Joseph Nye, en su obra *Power and interdependence*, como “dependencia mutua: en la política mundial interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países”.¹⁰¹ Esta concepción busca ser una alternativa a los paradigmas tradicionalistas y modernos en las Relaciones Internacionales.

Una de las consecuencias más importantes de esta interdependencia, de la cual no se obtienen ganancias simétricas, es el eslabonamiento de la política exterior con la política interior de los Estados.

⁹⁹González, Guadalupe, Pellicer, Olga y Salmaccia, Natalia, *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁰⁰Fernández Luiña, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 21.

¹⁰¹Keohane, Robert O. y Nye, Joseph, *Power and interdependence*, Boston, little Brown, 1989, p. 23.

El fenómeno de la interdependencia y la necesidad de atender las demandas de desarrollo económico y social ha obligado al Estado a abrirse cada vez más al exterior, lo que ha acrecentado la interdependencia y restringido su margen de autonomía. Todo aquello hace que ya no sea posible separar la política interna y a política internacional y que el comportamiento internacional del estado no pueda explicarse exclusivamente en términos políticos y militares.¹⁰²

Lo diverge del paradigma del realismo en donde había una fuerte dicotomía entre la política interna y la política exterior. En la actualidad las políticas públicas nacionales encuentran enraizadas y en sintonía con las prácticas y regulaciones internacionales resultado del multilateralismo. Es por esta razón que ante este panorama una de las principales preocupaciones en materia de política exterior es justamente las relaciones multilaterales de México, dicho tema tiene especial relevancia, no sólo a un nivel teórico sino también práctico. La situación de sociedad abierta y globalización en la que México se encuentra inmerso demanda acciones desde la Administración Pública Federal en este sentido.

La actual administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, al igual que sus antecesores también incorporó a la agenda en materia de política exterior el tema del multilateralismo, debido a que esta tendencia internacional, no sólo contempla la cooperación entre Estados, sino también repercusiones en otras áreas de política pública, pues “mediante la participación en organizaciones multilaterales especializadas, la política exterior busca vincular al país con estándares normativos internacionales ,así como allegarse de conocimientos especializados y buena prácticas”.¹⁰³

¹⁰²Del Arena Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1990, p. 32

¹⁰³González, Guadalupe, Pellicer, Olga y Salmaccia, Natalia, *Op. Cit.*, p. 18.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

A partir de lo anteriormente establecido sobre la importancia del multilateralismo en la actualidad y sobre la relevancia de que México adopte posiciones en materia de política exterior es necesario señalar las líneas de acción que la Administración Pública Federal ha tomado como política exterior multilateral.

Dichas líneas de acción se encuentran plasmadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es resultado del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual puede ser definido como:

[...]conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración de un plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.¹⁰⁴

Lo anterior, responde a la necesidad de una organización correcta de los recursos de toda índole dentro de la administración pública en aras de la efectividad y la eficiencia.

Dicho Sistema se encuentra contemplado en el artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se concreta en la Ley de Planeación. Como ya se mencionó anteriormente en este trabajo, es el poder Ejecutivo federal el encargado de dar forma y vida a la planeación. El instrumento más importante de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se establece lo siguiente de acuerdo con la propia ley en su artículo 21°:

¹⁰⁴Montemayor, Rogelio, *Sistema Nacional de Planeación Democrática* [PDF], Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Vol. 55/56, julio-diciembre, México, 1983, p.23, Dirección URL: http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_55-56_1983.pdf, Consulta: 20 de julio de 2016.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.¹⁰⁵

Esta herramienta es un mecanismo de priorización de los gobiernos en la cual se establecen las metas y objetivos a alcanzar en la duración de una determinada administración. De acuerdo con la legislación vigente, el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse “dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda”.¹⁰⁶ La planeación, en este sentido, se convierte en una práctica política cuya importancia reside en la ponderación de ciertos temas en la agenda política para darles dirección a través de los programas presupuestarios.

La política exterior una de las áreas de interés más importantes y esto se ve reflejado en la estructuración del PND 2013-2018, el cual propone cinco metas, que pretenden dar forma y dirección a la actividad del poder ejecutivo, éstas son:

- México en Paz;
- México incluyente;
- México con educación de calidad;
- México próspero;
- México con responsabilidad global.

Es importante señalar que algunos de los retos a los que la administración de Enrique Peña Nieto se enfrentaba al iniciar su mandato en el año 2012. De acuerdo con Olga Pellicer al inicio del sexenio los obstáculos que habían en materia de política exterior, resultado de los sexenios de Vicente Fox Quesada y

¹⁰⁵ Ley de Planeación. Consultada en agosto 2016

¹⁰⁶ *ibid.*

Felipe Calderón Hinojosa eran el rezago de la presencia de México en foros y organismos multilaterales, derivados de una falta de visión a largo plazo y la falta de resultados generales poco satisfactorios, así como la escasa coordinación entre la política interna y la política exterior.

Los errores en materia de agenda para el diálogo político, la improvisación para comunicarse con el exterior, la falta de una visión estratégica integral y la dificultad para asimilar los cambios tan profundos que estaban ocurriendo en la economía y en la política internacional dejaron como herencia problemas pendientes o no abordados que ahora obligan a recuperar el tiempo perdido.¹⁰⁷

La quinta meta, justamente, pretende dar respuesta a la problemática en materia de política exterior en la que estaba inmersa el país al principio del sexenio, dicho eje de política tiene como objetivo principal el fortalecimiento y relanzamiento de México en el mundo para que el país sea:

Una fuerza positiva y propositiva en el mundo al servicio de las grandes causas de la humanidad. Un país cuya actuación global incorpore la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Una Nación que fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales.¹⁰⁸

En este sentido la quinta meta nacional tiene cuatro estrategias que a su vez contemplan diferentes líneas de acción: Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; Promover el valor de México en el Mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; y Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

¹⁰⁷ González, Guadalupe, Pellicer, Olga, *La política exterior de México, metas y obstáculos*, Siglo XXI, México, 2013, p. 22.

¹⁰⁸ Plan Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018. Consultado en agosto 2016

De las estrategias enunciadas la de “Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo” es que engendra la dirección de la política exterior multilateral, materia de análisis de esta investigación, específicamente en su línea de acción: “Consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, impulsando de manera prioritaria temas estratégicos de beneficio global y compatibles con el interés nacional”.

La materialización de esta estrategia y de sus consecuentes líneas de acción se ve reflejada en el programa presupuestario de la Secretaría de Relaciones Exteriores 005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales.*

2.4 Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran los programas a nivel sectorial, los cuales:

Corresponden a la división efectuada por la administración pública para entender los aspectos específicos de la economía y sociedad. La responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia, quien para cumplirla se apoya en su unidad de planeación. Ésa tiene como atribuciones integrar programas, presupuestos y otros instrumentos de política a corto y a mediano plazos, tomando en cuenta la propuesta de grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados y la relación que pueda tener el programa con otros programas sectoriales, regionales o especiales.¹⁰⁹

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la dependencia gubernamental encargada de ejecutar y coordinar la Política exterior. De acuerdo con el artículo 28 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es facultad de la SRE:

Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo

¹⁰⁹ Montemayor, Rogelio, *Op. Cit.*, p. 23.

cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.¹¹⁰

Dentro del Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018 de esta Secretaría se encuentran contemplados y planificados todas las líneas de acción de la política exterior mexicana en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En este plan sectorial se establecen cinco objetivos los cuales están alineados al Plan Nacional de Desarrollo, estos son:

1. Impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo.
2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.
3. Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países.
4. Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.
5. Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país.

El objetivo sectorial número dos es aquel que aborda el tema multilateral y aquel que engendra al programa materia de estudio. Asimismo este objetivo sectorial cuenta con siete estrategias, que a su vez tienen diversas líneas de acción (ANEXO 1), las cuales son:

- 2.1. Lograr participación activa y propositiva en la definición de reglas con organismos, fondos y programas en torno a asuntos globales.

¹¹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Consultada en agosto 2016

2.2. Fortalecer la relación con organismos, fondos y programas multilaterales, armonizando las políticas públicas y el marco jurídico nacionales.

2.3. Promover los más altos estándares de derechos humanos en los foros multilaterales pertinentes.

2.4. Difundir las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos y fortalecer su implementación.

2.5. Fortalecer la coordinación interinstitucional para atender solicitudes de mecanismos internacionales sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.

2.6. Contribuir a la atención de los grandes retos al desarrollo en los mecanismos multilaterales, desde una perspectiva integral destacando el enfoque preventivo.

2.7 Participar activamente en los esfuerzos globales para hacer frente a los retos a la paz y la seguridad internacional.

Lo anterior es importante debido a que dichos ejes, objetivos y estrategias, tanto nacionales como sectoriales, son parte del diseño de la política exterior y dan soporte a la estructura programática de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto es resultado de un proceso de planeación basado en la elección de prioridades. La participación de México en foros multilaterales es sin duda, un tema central en la política exterior, debido a su gran importancia en el mundo actual.

En el siguiente capítulo se describirán los elementos de dicho programa presupuestario de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los resultados

que ha arrojado durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto en los años 2014 y 2015, así como los consecuentes cambios que sufrió este programa para para el año fiscal 2016. .

Capítulo 3. Análisis y Evaluación del Programa Presupuestario 005 “Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales”.

El Programa presupuestario 005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, como ya fue esbozado, forma parte de la estructura programática de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dicho programa es parte de los esfuerzos de la Administración Pública Federal por colocar a México en una posición relevante en el contexto internacional, específicamente en los foros multilaterales que abordan temas de diversas naturalezas y que se consideran de gran relevancia en la agenda política internacional, pues las problemáticas ahí discutidas afectan a la humanidad y para solucionarlas se requiere la cooperación, la negociación y la consecuente concertación entre los actores internacionales. Estas problemáticas han rebasado las capacidades de los Estados en su sentido tradicional y de ahí la importancia de que México consolide acciones efectivas en ese sentido.

A lo largo de los capítulos anteriores se estableció el sustento teórico e institucional, así como las tendencias que hacen relevante en este momento en particular, no sólo la evaluación a un programa presupuestario, sino también la relevancia de la política exterior en su rama multilateral. A partir de lo anteriormente plasmado en esta investigación, en este capítulo se hará un ejercicio de evaluación al programa presupuestario.

La siguiente evaluación está basada principalmente a partir de diversos documentos oficiales provenientes de diferentes instancias de la Administración Pública Federal como lo son: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, el Presupuesto de Egresos de la

Federación (2014, 2015 y 2016), las Cuentas Públicas de los años 2014 y 2015, informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como información del portal Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entre otros. Asimismo, otras fuentes de información importantes utilizadas en la presente investigación fueron las evaluaciones anteriores a este programa, en específico la Evaluación en Materia de Diseño 2013, realizada por una consultoría llamada Perma Consultores y la Evaluación de Consistencia y Resultados 2014, ejecutada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM), ambas disponibles en el portal de Transparencia Presupuestaria anteriormente mencionado.

Es importante señalar que aunque existen metodologías específicas para la evaluación de programas presupuestarios, tales como las establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), se consideró que la realización de las mismas no eran viables para los términos del presente trabajo, por dos motivos, primeramente por la carencia de información, ya que se requiere un trabajo en conjunto con aquellos encargados de la ejecución del programa, situación que está fuera del alcance de quien realiza este ejercicio; y en segundo lugar, dada la naturaleza de este programa presupuestario, la cual es meramente política, esto último se desarrollará de manera más puntual a lo largo de este tercer capítulo.

Para comenzar el siguiente análisis, en el primer apartado se definirá al programa presupuestario 005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, haciendo una descripción general de del mismo, estableciendo su justificación, objetivo general, unidad responsable, la población a la que va dirigido, así como la definición de sus indicadores. En el segundo apartado se mostrarán los resultados obtenidos en cuanto al avance en los indicadores, y las variaciones en en los presupuestos en el periodo de tiempo seleccionado para

esta evaluación, 2014-2015. En el tercer apartado se hará un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), con base en los resultados arrojados en el apartado anterior; posteriormente se describirán los cambios realizados al programa en cuestión, para el ejercicio presupuestario 2016. Finalmente se hará un análisis de los resultados, con el objetivo de plantear propuestas viables.

3.1 Programa

El Programa presupuestario 005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales* de la Secretaría de Relaciones Exteriores busca el posicionamiento del interés nacional en la escena internacional en diversas temáticas a partir de la definición de directrices y acuerdos concertados entre las secretarías y dependencias de la Administración Pública Federal interesadas.

Como ya fue mencionado anteriormente este programa forma parte de la política exterior mexicana por lo cual encuentra su sustento teórico e instrumental en los documentos de planeación política como lo son el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el consecuente Plan Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018, pues está fundamentado en la quinta meta nacional del PND, *México con responsabilidad global*, del cual se desprende el objetivo 5.1. *Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo*, asimismo el Plan Sectorial de Relaciones Exteriores contempla el objetivo 2 el cual es *Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo* (ANEXO 2).

Dicho Programa presupuestario de la SRE tiene su antecedente directo, como tal, en la administración de Felipe Calderón, sin embargo la intención de reforzar la presencia de México en foros internacionales en temas globales se encuentra establecida en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo desde

1989, bajo distintos nombres y distintas dinámicas, pero ¿por qué se requiere un programa presupuestario de esta naturaleza?¹¹¹

3.1.1 Justificación

Dado el entorno internacional actual y ante la creciente interdependencia que existe entre los países, así como la ineffectividad del Estado para hacer frente a las problemáticas que afectan a la humanidad, la cooperación entre los Estados es de cada vez más importante. Por otro lado, la necesidad de sincronización entre las unidades al interior de la Administración Pública Federal mexicana es necesaria para un concordancia entre la política exterior y la política doméstica y en consecuencia la obtención de beneficios para México y su población.

La justificación formal de este programa encuentra su forma principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,

[...] México, como miembro de la comunidad de naciones es sujeto de un conjunto de derechos y obligaciones que son producto de la gradual y compleja labor de construcción del régimen jurídico internacional en la que nuestro país ha sido un actor reconocido. El ejercicio de las prerrogativas y los deberes que entraña ese marco de derecho internacional hacen necesario el diálogo continuo con otros actores tanto estatales, como, crecientemente, no gubernamentales y, muy especialmente, una participación constante y activa en los foros multilaterales en donde se abordan y deciden las grandes cuestiones que afectan a la comunidad internacional y que impactan en el desarrollo interno de México.¹¹²

Por otro lado, de acuerdo con el diagnóstico establecido para este programa se señala que “de no tener la capacidad de contribuir, participar

¹¹¹Cabe mencionar que no hay disponible en línea algún documento oficial en donde la Secretaría de Relaciones Exteriores reúna la justificación, el objetivo general y los demás apartados del siguiente subcapítulo, por lo que la información plasmada en este trabajo se obtuvo, como ya fue mencionado, de las diferentes evaluaciones del programa, así como documentos disponibles en el sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Transparencia Presupuestaria.

¹¹²Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado en julio 2016

activamente en estos foros multilaterales, México podría verse excluido de decisiones globales que tienen un impacto directo en nuestra población”.¹¹³

En este sentido, la necesidad de este programa radica en que México requiere no sólo tener presencia, sino un liderazgo activo en los foros multilaterales que se ocupan de temas globales, en tanto las decisiones que se toman en dichas instancias afectan de manera directa a la población mexicana y al Estado mexicano en su totalidad. Lo anterior, es una característica propia de los cambios que el concepto de Estado está atravesando, es decir la estrecha vinculación entre la política exterior y la política interior. “El proceso de globalización obliga a los gobiernos a diseñar e instrumentar una política exterior sólida que permita obtener beneficios de las interrelaciones con distintos actores alrededor del mundo”,¹¹⁴ y aprovechar las ventajas de las mismas en favor del país. Asimismo, las otras metas nacionales que el PND plantea, así como los diversos programas de la Administración Pública Federal, en diferentes materias transversales, tales como educación, medio ambiente, seguridad, etc., tienen influencia, interacción y dependen del exterior para ser diseñados y ejecutados.

3.1.2. Objetivo General

A partir de la justificación anterior, el objetivo general de este programa presupuestario puede resultar ambiguo debido a que, al menos en línea, no aparece algún documento emitido la Secretaría de Relaciones Exteriores en el que se haga mención, justamente, de este elemento del programa. Sin embargo, las

¹¹³Diagnóstico para el Programa Presupuestario P005 Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral [PDF], Julio 2015, Dirección URL: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_5/05P005.pdf, Consulta: 20 de julio de 2016.

¹¹⁴*Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa presupuestario P005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales* [PDF], Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, Dirección URL: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2014/05P005cyr14.pdf>, Consulta: 18 de julio de 2016.

dos evaluaciones realizadas, sí establecen un objetivo general, aunque en ellas se utilizan diferentes palabras y diversos conceptos.

En la evaluación en materia de diseño en julio 2013, aún se contempla el programa en cuestión bajo la administración de Felipe Calderón, sin embargo, aunque son diferentes administraciones, el nombre, así como sus componentes principales no sufrieron cambios trascendentales, por lo cual se considera que es relevante mencionar el objetivo general planteado en dicha evaluación, en la cual se señala lo siguiente:

[...] promover a nivel internacional los intereses nacionales en el marco de las Resoluciones de las Naciones Unidas y demás foros multilaterales teniendo una participación activa, eficaz y eficiente, manteniendo los estándares internacionales a fin de preservar el seguimiento de la línea establecida por los Estados y Organismos Internacionales acorde con los intereses de México en beneficio de su población y en armonía con su orden jurídico normativo.¹¹⁵

De manera complementaria, la dicha evaluación establece que para el logro del objetivo, anteriormente citado, depende en gran medida “de las actividades de colaboración con otras dependencias, las cuales son responsables de temas sustantivos”.¹¹⁶

Por otro lado, en la evaluación de consistencia y resultados 2014, la cual fue elaborada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS- UNAM) se establece como objetivo general lo siguiente:

Diseñar, coordinar y promover la política exterior de México en los foros multilaterales que abordan temas de naturaleza transversal enfocados en el desarrollo humano sustentable y en la seguridad humana, en aquellos que impulsan el fortalecimiento del multilateralismo y

¹¹⁵ *Evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario P005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales [PDF]*, Perma Consultores, julio 2013, Dirección
URL:<http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2013/05p005ed13.pdf>, Consulta: 18 de julio de 2016, p. 10.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 2.

en los que tratan los temas de derechos humanos y democracia; así como dar seguimiento a las acciones de vinculación en los ámbitos nacional e internacional.¹¹⁷

Como se puede observar, ambos objetivos generales contienen la misma esencia: que la participación de México en los diferentes foros multilaterales sea consecuente con la realidad a nivel nacional, esto a partir de la interacción entre las diversas secretarías y unidades especializadas en los diversos temas globales. De igual manera se busca el fortalecimiento del marco jurídico internacional de referencia que no sólo se ve concretado mediante los organismos internacionales, sino también por el derecho internacional que las regula.

3.1.3 Unidad Responsable

Se ha mencionado ya, el porqué de la existencia de un programa presupuestario de esta naturaleza, así como los objetivos que pretende con su ejecución, ahora es importante señalar quién es el encargado de implementar el programa.

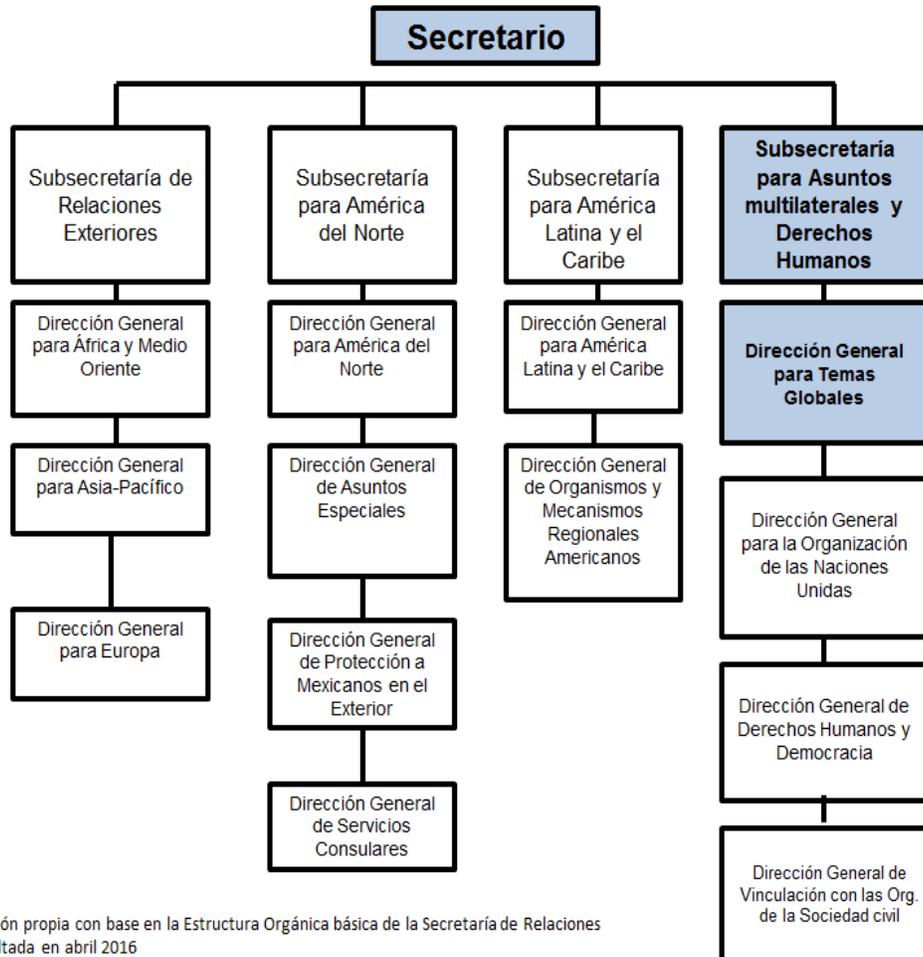
La Secretaría de Relaciones Exteriores al ser la encargada de ejecutar la política exterior mexicana, es quien dentro de su estructura programática contempla el programa objeto de estudio de esta investigación. El organigrama de dicha Secretaría está constituido por cuatro Subsecretarías: de Relaciones Exteriores; para América del Norte; para América Latina y el Caribe; y finalmente la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. En esta última Subsecretaría existen, a su vez, cuatro Direcciones Generales, las cuales se especializan en Temas Globales, Derechos Humanos y Democracia, en la Organización de las Naciones Unidas y en la Vinculación con la Sociedad Civil.¹¹⁸

A continuación, se presenta un organigrama que contiene a las Subsecretarías y a las Direcciones Generales de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

¹¹⁷Evaluación de Consistencia y Resultados 2014, *Op. Cit.*, p.14.

¹¹⁸Organigrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en julio 2016.

Organigrama: Subsecretarías y Direcciones Generales de la SER



Fuente: Elaboración propia con base en la Estructura Orgánica básica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Consultada en abril 2016

Es la Dirección General en Temas Globales la encargada de la Ejecución del Programa *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, lo anterior de acuerdo con el portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha Dirección tiene como tarea principal de acuerdo con su respectivo Manual de Organización lo siguiente:

Promover, propiciar y asegurar la coordinación de las áreas de la Secretaría y de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, involucradas en la ejecución de las estrategias de política exterior relativas a los temas de la nueva agenda internacional: el medio ambiente y los recursos naturales, la equidad de género, los

asuntos indígenas, la protección civil, la cooperación internacional para la prevención del delito, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico en el ámbito regional y multilateral.¹¹⁹

A partir de lo anterior, se puede establecer un vínculo entre el objetivo general del programa presupuestario y las funciones que dicha área tiene a su cargo, principalmente en el punto de la coordinación que debe existir con otras secretarías y dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de las diferentes temáticas abordadas en los diversos foros y organizaciones multilaterales.

3.1.4 Población Objetivo

El cuestionamiento siguiente al Pp 005 de la SRE es, ¿a quién va dirigido este programa?, ¿quiénes forman parte de la población objetivo? Estas preguntas son de suma importancia para comprender la naturaleza y la importancia de este programa dentro de la Administración Pública Federal.

Como bien señalan las evaluaciones consultadas en este trabajo, el programa *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, carece de una población objetivo, debidamente delimitada. La razón de lo anterior es que este programa no es de carácter social, sino de carácter político.

Dada la temática concerniente al programa, tales como: protección del ambiente, derechos humanos, seguridad, promoción del desarrollo, drogadicción entre otros, se puede visualizar a una población beneficiada con respecto a cada tema entendido con base en la ejecución de diferentes estrategias de la política exterior mexicana. Sin embargo, no es factible una población cuantificable que se ha visto beneficiada por la oportuna intervención de nuestra nación en esos temas de impacto mundial.¹²⁰

¹¹⁹Manual de Organización de la Dirección General en Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultada e julio 2016.

¹²⁰Evaluación de Consistencia y Resultados 2014, *Op. Cit.*, pp. 29-30. Consultada en julio 2016.

En este sentido y debido a al carácter político ya mencionado, este programa no busca satisfacer alguna necesidad de algún determinado sector de la sociedad, por el contrario, tiene un impacto en todo el Estado, pues repercute en “diferentes ámbitos de la vida nacional”,¹²¹ por ejemplo otras políticas públicas, así como la postura que México toma en los diversos organismos internacionales que se ocupan de temas globales, además de ser el “vínculo para la interlocución política de los grandes temas globales entre las distintas dependencias de la APF y los mecanismos y foros internacionales”.¹²²

La naturaleza de este programa dificulta la realización de evaluaciones de acuerdo con las metodologías propuestas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las cuales contemplan y ponen especial énfasis en las características de la población objetivo así como el impacto del programa en los beneficiarios finales, por ejemplo la evaluación de diseño, de consistencia y resultados, de impacto entre otras, las cuales están enfocadas a evaluar programas sociales, situación que en los programas políticos es difícil de cuantificar.

No obstante, lo anterior no significa que el programa no tenga ciertas áreas de enfoque, dichas áreas son justamente los organismos y foros internacionales que se ocupan de temas globales en los que México participa, así como las relaciones con las demás dependencias de la Administración Pública Federal. Estas áreas de enfoque se ven representadas en los indicadores del programa que se abordarán a continuación.

3.1.5. Indicadores

Una vez establecidas las partes que dan soporte y razón al Programa presupuestario 005 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es importante

¹²¹ *ibídem.*, p.14.

¹²² *ibídem.*, p. 62.

señalar uno de los elementos de fundamental importancia para la realización de una evaluación, la cuantificación de los resultados es decir los indicadores.

La MIR engendra, como su nombre lo dice, a los indicadores, los cuales son componentes básicos para la evaluación, ésta se encuentra enmarcada dentro de la llamada Metodología del Marco Lógico (MML), que es un instrumento que permite simplificar la conceptualización, diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos, poniendo especial énfasis en la orientación por objetivos.¹²³ Es decir tiene como principal enfoque los resultados que el programa busca entregar y cuáles son los medios ideales para lograrlos, así como la identificación de problemas para mejorar su actividad o diseño, todo esto a partir de una planeación estratégica de los programas y proyectos.

Por otro lado, según la *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la MIR,

- Establece de forma clara los objetivos del programa presupuestario, así como su alineación con el PND y el Plan Sectorial al que pertenece.
- Enuncia los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, los cuales son un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Establece información que ayuda a identificar los medios para obtener y verificar la información de los indicadores y;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos.¹²⁴

¹²³Ortegón, Edgar, Pacheco Juan, Francisco y Prieto, Adriana, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* [PDF], Serie de manuales N° 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2005, p. 13, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf, Consulta: 20 de junio de 2016.

¹²⁴*Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados* [PDF], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>, Consulta: 24 de agosto de 2016, p. 24.

La MIR está integrada por cuatro niveles fin, propósito, componente y actividad, esto a manera de filas y a manera de columnas se establecen el resumen narrativo, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos.

En este sentido, los indicadores son definidos como, “un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados”,¹²⁵ por otro lado Víctor Manuel Martínez Chávez en su libro *Diagnóstico administrativo holístico, planeación estratégica y metodología de análisis*, establece que un indicador es la “dimensión utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad”.¹²⁶

Durante el 2014 y el 2015, la MIR del programa presupuestario 005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, presentó algunos cambios entre los dos años, principalmente en el resumen narrativo de los diferentes niveles y en el diseño de los indicadores, sin embargo, dichos cambios no fueron drásticos, a continuación se realizará una comparación de los resúmenes narrativos u objetivos, y en los indicadores, pues importante reconocer a qué indicadores se les puede dar seguimiento de un año al otro. Lo anterior está basado en los documentos que se encuentran en el portal de Transparencia Presupuestaria respecto de los avances de indicadores en los años 2014 y 2015 o Ciclos de la MIR.

¹²⁵Ibídem, p. 26.

¹²⁶Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Diagnóstico administrativo holístico, planeación estratégica y métodos de análisis*, editorial Trillas, México, 2014.

Primeramente se encuentra el Fin del programa:

Tabla 1. Comparación de los objetivos de la MIR del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Objetivo 2014	Objetivo 2015	Indicador 2014	Indicador 2015
FIN	Contribuir al cumplimiento de los objetivos de política exterior de México en el ámbito multilateral mediante su inserción y proyección en el mundo y su participación en la agenda internacional como un actor con responsabilidad global	Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo mediante la participación de funcionarios de alto nivel en la toma de decisiones multilaterales y la participación activa en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.	Porcentaje de la participación de México en reuniones de alto nivel convocadas por organismos internacionales	Porcentaje de la participación de México en reuniones de alto nivel convocadas por organismos internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

Como se puede observar, el resumen narrativo es el elemento que cambia en este nivel de la MIR pues el indicador para ambos años es el mismo. Otro cambio que se encuentra es que en 2015 existe un segundo indicador en el Fin, éste es importante debido a que es el indicador elegido para medir el avance del objetivo sectorial 2, *Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a*

temas de interés para México y el mundo. Sin embargo, como se verá a continuación, el indicador referido, *iniciativas mexicanas aprobadas en foros multilaterales*, también está presente en la MIR del 2014, pero como parte del Propósito.

Tabla 2. Comparación de los objetivos de la MIR del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Objetivo 2014	Objetivo 2015	Indicador 2014	Indicador 2015
Propósito	Las iniciativas y posiciones en el ámbito multilateral están en congruencia con los intereses nacionales.	Las iniciativas y posiciones en el ámbito multilateral están en congruencia con los intereses nacionales.	Número de iniciativas de México adoptadas en foros multilaterales.	Variación en el número de iniciativas de México adoptadas en organismos y mecanismos multilaterales con respecto al año anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

En este segundo nivel se puede observar que el objetivo en ambos años es el mismo y, justamente, hace mención a la coherencia que deben tener las iniciativas y posturas que México adopta en el exterior con los intereses nacionales, es decir con la definición de los tomadores de decisiones de lo que es conveniente para el país. Dicho Propósito es importante en tanto que entraña el objetivo del programa, y como ya se mencionó, el objetivo sectorial 2. El cambio en esta fase radica en el indicador, pues en 2015, se convierte en la *variación en el número iniciativas de México adoptadas en organismos y mecanismos multilaterales con respecto al año anterior*.

Tabla 3. Comparación de los objetivos de la MIR del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Objetivo 2014	Objetivo 2015	Indicador 2014	Indicador 2015
COMPONENTES	A. Procesos de negociación en los organismos internacionales realizados de acuerdo a los intereses nacionales.	A. Procesos de negociación en los organismos y mecanismos multilaterales conforme a los intereses nacionales en los que el Estado Mexicano ha participado.	A. Número de reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilateral.	Variación en el número de reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilateral con respecto al año anterior.
	B. Posiciones consensuadas en los organismos internacionales.	B. Posiciones consensuadas de acuerdo a los intereses nacionales para elaborar lineamientos de participación de México en los organismos y mecanismos multilaterales.	B. Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de los lineamientos para la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.	B. Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de los lineamientos para la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

El siguiente nivel de la Matriz de Indicadores para Resultados son los Componentes. Existen dos componentes en ambos años y aunque en los dos casos el objetivo cambia de manera sutil su redacción, los indicadores no cambian de manera drástica. El primer indicador, tiene un cambio, en 2014 se busca el

número reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilaterales y para el 2015 establece la variación respecto del año anterior, sin embargo la esencia de lo que se pretende medir es la misma.

Tabla 4. Comparación de los objetivos de la MIR del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Objetivo 2014	Objetivo 2015	Indicador 2014	Indicador 2015
<p style="text-align: center;">JNCJNnnnn Actividadesbm krkrmgkmg KM</p>	<p>A1. Posicionamiento de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales en materia política, ambiental, de desarrollo, seguridad y desarme.</p>	<p>A1. Construir posiciones consensuadas con las dependencias y entidades de la APF mediante la celebración de reuniones intersecretariales.</p>	<p>A1. Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México ante foros multilaterales.</p>	<p>A1. Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México ante organismos y mecanismos multilaterales.</p>
	<p>A2. Seguimiento de los acuerdos alcanzados en los foros, organismos y mecanismos multilaterales en materia política, ambiental, de desarrollo, seguridad, desarme.</p>	<p>A2. Información de los acuerdos alcanzados en los organismos y mecanismos multilaterales para la implementación de dichos acuerdos a nivel nacional a las dependencias y entidades de la APF.</p>	<p>A2. Porcentaje de comunicaciones oficiales enviadas informando sobre los acuerdos alcanzados.</p>	<p>A2. Porcentaje de comunicaciones oficiales enviadas informando sobre los acuerdos alcanzados.</p>
	<p>A3. Presentación de las candidaturas mexicanas a cargos de elección</p>	<p>A3. Presentación de candidaturas mexicanas a cargos de elección u</p>	<p>A3. Porcentaje de promoción de candidaturas de México.</p>	<p>A3. Porcentaje de promoción de candidaturas de México a</p>

	<p>u órganos de composición restringidas de los organismos internacionales.</p> <p>B4. Realización de consultas oficiales a las dependencias competentes para la elaborar lineamientos en materia política, ambiental, de desarrollo, seguridad y desarme.</p> <p>B5. Entendimiento con socios estratégicos en temas de la agenda multilateral a través de consultas bilaterales.</p>	<p>órganos de composición restringidas de los organismos y mecanismos internacionales con el propósito de asegurar una adecuada participación de acuerdo a las reglas de procedimiento de cada uno.</p> <p>B4. Realización de consultas oficiales a las dependencias competentes para la elaborar lineamientos en materia política, ambiental, de desarrollo, seguridad y desarme.</p> <p>B5. Generación de entendimiento con socios estratégicos en temas de la agenda multilateral a través de consultas bilaterales con el propósito de</p>	<p></p> <p>B4. Porcentaje de consultas oficiales realizadas a las dependencias competentes para la elaboración de lineamientos que norman la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.</p> <p>B5. Número de consultas bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año</p>	<p>cargos de elección u órganos de composición restringidas</p> <p>B4. Porcentaje de consultas oficiales realizadas a las dependencias con la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.</p> <p>B5. Variación en el número de consultas bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año.</p>
--	---	--	---	---

		fortalecer la participación de México en los organismos y mecanismos multilaterales.		
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

En el nivel de Actividades, se encuentra que existen cinco indicadores, de estos se encuentra que cuatro de ellos no cambiaron en el período de un año, sólo uno el número B5 cambia de *número de consultas bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año* a la variación del mismo respecto al año anterior. Por otro lado, la redacción de los objetivos sí cambia, en algunos casos de manera importante. En las actividades se contemplan las relaciones con otras dependencias de la Administración Pública Federal, elemento significativo dentro del programa presupuestario motivo de esta evaluación.

En el siguiente apartado de este tercer capítulo se hará una revisión de los resultados obtenidos en los indicadores ya mencionados, así como un desglose de los presupuestos otorgados para el programa *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, en los años 2014 y 2015

3.2. Resultados 2014-2015

Los resultados que arrojan los diferentes programas presupuestarios son vitales para el escrutinio de la Administración Pública Federal y por ende para valorar si su actuación ha cumplido o no con los objetivos planteados en un principio, La revisión de los logros de los programas presupuestarios, es importante en tanto que a partir de ello se puede determinar si los recursos y esfuerzos que se están invirtiendo en los mismos están rindiendo fruto y si por ende es indispensable seguir otorgando dichos recursos o si por el contrario el programa necesita reformas o definitivamente ser cancelado.

Los datos que a continuación serán revisados fueron obtenidos del portal en línea *Transparencia Presupuestaria* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales están disponibles anualmente a través de los llamados *Ciclos de la MIR* o *Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, Programa presupuestario, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales en temas globales 2014 y 2015*. Asimismo se utilizarán ejemplos de los indicadores obtenidos de los Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores correspondientes a los mismos años en donde aplique.

3.2.1 Avance en los Indicadores

El primer indicador que aparece en la Matriz de Indicadores para Resultados del P005 de la Secretaría de Relaciones Exteriores es el correspondiente al Fin.

Tabla 5. Avance de indicadores del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Indicador	2014	2015
Fin	Porcentaje de la participación de México en reuniones de alto nivel convocadas por organismos internacionales.	14.17%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

De acuerdo a los Ciclos de la MIR de los dos años establecidos el porcentaje del indicador se crea de la siguiente forma:

(Número de reuniones de órganos rectores de los organismos y mecanismos internacionales en las que México participó al periodo del reportaje/ Número de reuniones de órganos rectores convocadas en el mismo periodo por los Organismos Internacionales)* 100

Es importante definir que en este programa los “funcionarios de alto nivel” a los que se hace referencia son el presidente, el secretario de la SRE y los subsecretarios. Se puede observar que en 2014 se obtuvo un porcentaje muy bajo (14.17%) en comparación con el año siguiente (100%), de acuerdo con lo plasmado en el documento de la MIR 2014 esto fue a causa de que “Durante la planeación, se sobredimensionó la participación de funcionarios de alto nivel en las reuniones convocadas por organismos y mecanismos multilaterales debido a que con la afinación de prioridades se limitó el abanico temático”.¹²⁷ Por otro lado, se establece que la mejora en este indicador en el 2015 fue posible gracias a una consolidación de las prioridades, las cuales fueron “redefinidas por el cambio en la titularidad de la SRE”.¹²⁸ Lo anterior hace referencia al cambio en el gabinete presidencial, que se anunció el 25 de agosto de 2015, por el cual Claudia Ruiz Massieu sustituyó a José Antonio Meade al frente de dicha Secretaría. Dicho cambio también se vio reflejado en la titularidad de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, pues Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo reemplazó a Juan Manuel Robles Rebolledo.

Algunas de estas reuniones de alto nivel a las que se refiere este indicador son por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en los años contemplados son los 69° y 70° periodo de sesiones.

En materia de Desarme, el Subsecretario Juan Manuel Gómez Rebolledo participó en marzo de 2014 en la Tercera Cumbre de Seguridad Nuclear, celebrada en Holanda. Por otro lado, en el 2015, el mismo Subsecretario fue parte de la IX Conferencia de Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares en la sede de la ONU en Estados Unidos en mayo de 2015.

¹²⁷ Avance en los indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal, Pp005 Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales, Ejercicio Fiscal 2014. Consultado en junio 2016.

¹²⁸ Avance en los indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal, Pp005 Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales, Ejercicio Fiscal 2015. Consultado en junio 2016.

En cuanto al medio ambiente se refiere en 2014, el presidente Enrique Peña Nieto acudió a la Quinta Asamblea del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility*), la cual tuvo lugar en Cancún, Quintana Roo en mayo de 2014 y en 2015 el presidente participó en la XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en la XI Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto, que tuvieron lugar en París, Francia, del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, cuyo resultado fue la negociación del llamado Acuerdo de París.

Otro tema de principal importancia es el combate a la corrupción por lo que en 2014, México participó en las reuniones de trabajo del Grupo Anticorrupción del G20, en las cuales se discutió y se elaboró el Plan de Acción 2015- 2016, que abarca “tres propuestas presentadas por México: 1) datos abiertos; 2) transparencia focalizada y 3) combate a la corrupción desde las aduanas”.¹²⁹ Asimismo en noviembre de 2015, México participó en la Sexta Conferencia de Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida), en San Petersburgo Rusia “y en la organización de un Evento Paralelo alusivo a las reformas que dieron lugar al Sistema Nacional Anticorrupción”.¹³⁰

De igual manera los foros y mecanismos multilaterales en materia de derechos humanos son muy importantes en este programa, por ejemplo, México se encuentra inscrito en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es por esta razón que en 2014 y 2015, participó en las 44° y 45° sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos haciendo diversas propuestas en este sentido. Una situación a resaltar en este tema, aunque posiblemente esta situación no esté contemplada en este indicador, es la Intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CDIH) en la investigación del caso Ayotzinapa.

¹²⁹ Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2014

¹³⁰ Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2016. Consultado en julio 2016

El siguiente indicador es el correspondiente al Propósito de la MIR:

Tabla 6. Avance de indicadores del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Indicador	2014	2015
Propósito	Iniciativas mexicanas aprobadas en foros multilaterales	96	85

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

Este indicador contabiliza “las iniciativas y posiciones en el ámbito multilateral que están en congruencia con los intereses nacionales”.¹³¹ Lo anterior es importante debido a que este indicador fue el seleccionado para medir el objetivo sectorial 2 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Como puede observarse 2014, fue un año más activo en materia de propuestas mexicanas tomadas en cuenta en los foros multilaterales que 2015.

De acuerdo con los Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 2014 México propuso a título nacional o junto con otros países nueve resoluciones en la 69° Asamblea General de las Naciones Unidas, las mismas trataban de varios temas, tales como el desarme, derechos humanos, drogas y misiones políticas, seis de estas iniciativas fueron adoptadas sin votación. De igual manera en 2015, México presentó doce resoluciones, las cuales fueron adoptadas en su totalidad por la Asamblea General, siete de ellas mediante votación y las restantes sin votación.

¹³¹ Avance en los indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal 2015, *Op Cit.* Consultado en julio 2016.

El siguiente nivel en la MIR es el de Componentes, en el cual hay dos indicadores.

Tabla 7. Avance de indicadores del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Indicador	2014	2015
Componentes	Número de reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilateral	135	Variación en el número de reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilateral con respecto al año anterior. 0.61
	Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de los lineamientos para la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.	100.75%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

El primer indicador contabiliza los “procesos de negociación en los organismos internacionales realizados de acuerdo con los intereses nacionales”,¹³² como se puede observar, en 2014 se plasma la sumatoria de dichos procesos de negociación, mientras que en el 2015 se estableció la variación en el número de reuniones con órganos subsidiarios respecto del año anterior, de acuerdo con el documento denominado *Avance de Indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal 2015*, del P005

¹³² *Ibid.*

Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales, la variación esperada era de 4.93, sin embargo sólo se obtuvo un 0.61. Por otro lado el segundo indicador tuvo un desempeño positivo llegando al 100%. Ejemplos de este tipo de indicadores, no es posible encontrar de manera accesible en los medios de difusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues es información considerada como sensible y por lo tanto reservada.

El siguiente nivel es el de Actividades, el cual contiene cinco indicadores:

Tabla 8. Avance de indicadores del Programa presupuestario 005 de la SRE

Nivel	Indicador	2014	2015
Actividades	Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México ante organismos y mecanismos multilaterales	81.54%	100%
	Porcentaje de comunicaciones oficiales enviadas informando sobre los acuerdos alcanzados.	80.61%	41,18%
	Porcentaje de promoción de candidaturas de México.	130%	100%
	Porcentaje de consultas oficiales realizadas a las dependencias con la participación de México en los foros, organismos	102.27%	100%

	y mecanismos multilaterales		
	Número de consultas bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año	5	Variación en el número de consultas bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año.
			100

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014 y 2015, disponibles en el línea en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, Consultado en julio 2016.

El primer indicador es el referente a las reuniones que se celebran entre la SRE y las diferentes Secretarías de Estado de la APF con el objetivo de fijar un posicionamiento y probablemente una estrategia a seguir en los diferentes foros y mecanismos internacionales especializados en cada tema global, es decir las relaciones intergubernamentales. Este indicador es especialmente relevante en tanto, dichas relaciones son uno de los objetivos principales dentro del programa. Este indicador se obtiene a partir de la siguiente fórmula:

(Número de reuniones intersecretariales realizadas en el periodo del reporte/ Número de reuniones intersecretariales programadas en el ejercicio actual) *100

Se observa que se tuvo un desempeño positivo en 2015 en comparación con 2014, pues se llegó al 100% de las reuniones, de acuerdo con los datos recabados del portal de Transparencia de la SHCP. Sin embargo, en el siguiente indicador referente a las comunicaciones enviadas, no fue el caso pues de un 80.61% alcanzado el 2014, sólo se logró el 41.18% al año siguiente. De acuerdo con el *Ciclo de la MIR*, correspondiente al 2015, “la variación negativa fue causada por las cargas de trabajo en la misiones permanentes y otras representaciones en el exterior que dificultaron el envío de todos los informes reglamentarios de la participación de México en las reuniones de organizaciones y mecanismos multilaterales”.¹³³ El efecto de lo anterior es “sin informes reglamentarios de las representaciones, se limita la capacidad de informar a las dependencias y

¹³³ *Ibid.*

entidades de la APF”.¹³⁴ Lo anterior es muy importante, pues es a partir de los informes que se puede apreciar de manera clara el trabajo que se realiza en los foros multilaterales, y si la actuación fue sustancial, además de poder detectar errores y áreas de oportunidad a través de la retroalimentación, que dichos documentos pueden arrojar.

El siguiente indicador es el referente a la promoción de candidaturas mexicanas a cargos de elección u órganos de composición restringida de los organismos internacionales. De acuerdo con el Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 1 de diciembre de 2013 a julio de 2014, se consiguió que se reeligieran el Doctor Jorge Sánchez Cordero en el Consejo de Gobierno del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) y el Doctor Francisco Valdés Ugalde como Director de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México. Asimismo se alcanzó exitosamente la Vicepresidencia Regional de las Américas y el Caribe de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Presidencia del Comité de Presupuesto y Finanzas de la Corte Penal Internacional, entre otras.¹³⁵ De igual manera en 2015, se obtuvo la membresía al al Consejo de Administración de ONU-Hábitat; al Comité de Políticas de Desarrollo de Comisión de Población y Desarrollo; al Consejo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otras.¹³⁶ Aunque en 2015 se obtuvo el 100% de las candidaturas este número es menor al contabilizado un año anterior, en el cual se promovieron más candidaturas de las originalmente planteadas, llegando a un total de 130% en este indicador.

El cuarto indicador corresponde a la “realización de consultas oficiales a las dependencias y entidades de la APF para afinar los lineamientos para la

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2014. Consultado en julio 2016.

¹³⁶ Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2015. Consultado en julio 2016.

participación de México en organismos y mecanismos multilaterales”.¹³⁷ Este indicador puede ser considerado como complementario del indicador *Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México ante organismos y mecanismos multilaterales*, ya que ambos reflejan las relaciones y la coordinación entre las diferentes instancias de la Administración Pública Federal para fijar una posición en los diferentes foros y mecanismos multilaterales. De acuerdo a los resultados, en 2014 se tuvo ligeramente un mejor desempeño que en 2015, con una diferencia de 2,27%.

Finalmente el último indicador, establece el “entendimiento con socios estratégicos en temas de agenda multilateral, a través de consultas bilaterales”.¹³⁸ Se puede observar que se tuvo un buen resultado en 2015, debido a que la variación en el número de consultas bilaterales es de 100%. Este indicador se contabiliza a partir de las minutas elaboradas con los acuerdos alcanzados en las consultas bilaterales, por lo que esta información es igualmente sensible y sólo es para uso de aquellos encargados de ejecutar el programas.

3.2.2. Presupuesto

Para poder establecer si hay eficiencia y eficacia en la ejecución de los programas presupuestarios es de principal importancia revisar los recursos económicos que están destinados a la realización de los objetivos planteados por la administración pública.

A partir de la información arrojada las Cuentas Públicas de los años 2014 y 2015, se obtuvo la información respecto de los presupuestos aprobados, modificados y ejecutados para la operación del *Pp 005 Promoción y Defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales en temas globales*, a continuación se desglosan en la siguiente tabla.

¹³⁷ Avance en los indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal 2015, *Op Cit.*

¹³⁸ *Ibid.*

Tabla 9. Comparación del presupuesto del Programa 005 de la SRE

Año	presupuesto Aprobado (pesos)	Presupuesto Modificado (pesos)	Presupuesto Ejercido (pesos)
2014	382,561,753	270,896,251	270,874,717
2015	355,895,233	547,927,356	547,926,259

Fuente: Elaboración propia con base en a información arrojada por las Cuentas Públicas 2014 y 2015, disponibles en línea en el portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado en julio de 2016.

En el año 2014, el presupuesto aprobado fue mayor al presupuesto ejercido, habiendo una diferencia de 111,687,036 pesos, es decir hubo un recorte 29.19% del presupuesto. Por el contrario en 2015, hubo un aumento de casi 54% de los recursos, alrededor de 192,031,026 pesos.

3.3. Análisis FODA

Para poder analizar el funcionamiento del programa presupuestario motivo de este trabajo de investigación, una herramienta es el análisis FOD. el cual es un análisis de los elementos críticos, para de esta manera formular propuestas de mejora,¹³⁹ y se hace a partir de identificar las fortalezas, oportunidades y las amenazas. En primer lugar las fortalezas se pueden definir como los elementos a favor con los que cuenta una organización, un programa, proyecto o aquello que se esté analizando. Las oportunidades son las áreas de mejora, las cuales dependen del ambiente exterior y que pueden tener un impacto positivo en el programa. Por otro lado, las debilidades son aquellas limitaciones o elementos en contra y finalmente las amenazas son eventos o circunstancias que pueden darse externamente al programa y que pueden repercutir en su funcionamiento negativamente.

¹³⁹ Martínez Chávez, *Op. cit.*, p.48

A continuación el análisis FODA del Pp 005 Promoción y Defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales en temas globales

Análisis FODA	
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> • El P005 de la SRE es importante en tanto que representa la política exterior mexicana en el ámbito multilateral. • El programa es la respuesta a una necesidad focalizada e importante para México, lo anterior en el contexto del panorama internacional actual (interdependencia). • El programa refuerza las relaciones intersecretariales e interinstitucionales, a través del diálogo para fijar posturas a tomar en los organismos y mecanismo internacionales. • Tiene un impacto en otros programas presupuestarios y en general en las diferentes políticas públicas domésticas.
OPORTUNIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Dar un mayor seguimiento a los acuerdos que se llevan a cabo en los diferentes foros multilaterales y como éstos repercuten en las diferentes políticas públicas domésticas. • Vincular de manera más directa el impacto de las actuaciones en los foros y organismos multilaterales a los demás programas presupuestarios de la APF. • La creación de un sistema de evaluación para programas políticos. • Establecer un esquema de rendición de cuentas más comprensible y que especifique de manera clara en qué y cómo se hace uso de los recursos.
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de precisión de los conceptos e instituciones que toma en cuenta el programa. • Falta de un documento estandarizado emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores en donde se detallen de manera precisa los objetivos, metas, justificación, área de enfoque y definición del programa.
AMENAZAS	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos para ejecutar el programa, así como falta de transparencia en el uso de los mismos. • Que las resoluciones tomadas en los organismos y foros internacionales no se vean reflejados positivamente en la política doméstica.

3.4. Transformaciones del programa en el 2016

El programa presupuestario P005 *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, presentó cambios significativos para el año fiscal 2016, su transformación fue tal, que incluso el nombre de dicho programa cambió así como algunos de sus elementos, específicamente los indicadores.

Con los cambios propuestos, el P005 se llama en la actualidad "*Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral*", dicha reestructuración radica en hubo una fusión con otros dos programas presupuestarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el P008 *Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género* y el P003 *Coordinación de la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia*.

A través del documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*, se esboza una explicación de dicha fusión:

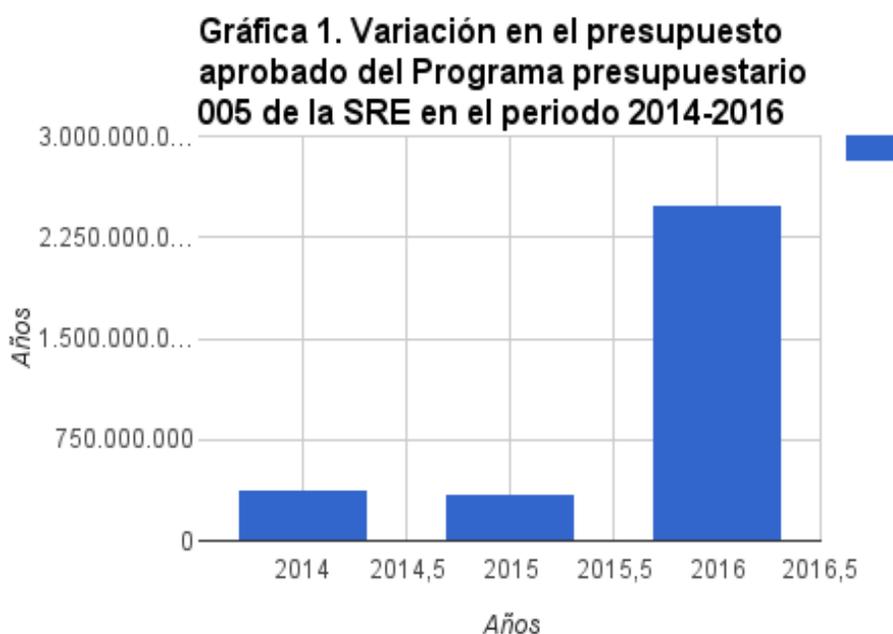
La propuesta de fusión en este grupo se enfoca principalmente hacia la política exterior de México en los ámbitos multilateral y de los Temas Globales, de los cuales forman parte los temas de Equidad de Género, Derechos Humanos y Democracia. Con lo anterior se busca una simplificación de programas que permita mejorar los procesos e incrementar la eficiencia el uso de los recursos públicos.¹⁴⁰

Lo anterior se observa directamente en la reestructuración de los indicadores en el año fiscal 2016, pues se introdujeron indicadores que miden específicamente las acciones realizadas en foros y mecanismos multilaterales en materia de derechos humanos y equidad de género, como por ejemplo en el nivel de Componentes, se encuentra el indicador *Porcentaje de las acciones de difusión y promoción de los derechos humanos a nivel nacional e internacional* o a nivel de

¹⁴⁰Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, Consultado en junio de 2016.

Actividades se introdujeron los indicadores, *Porcentaje de actividades realizadas a nivel nacional e internacional para dar seguimiento a presuntas violaciones de derechos humanos y Porcentaje de acciones afirmativas en cumplimiento con las obligaciones de México en materia de género*. Asimismo, se adicionaron otros indicadores que contemplan la relación con la Sociedad Civil y las contribuciones que México tiene la obligación de realizar a los organismos internacionales de los que es parte.

Los nuevos cambios se ven reflejados en el presupuesto que fue aprobado para este programa en el Ejercicio Fiscal 2016, pues se otorgaron 2,486,727,634 pesos para su ejecución. A continuación, la siguiente gráfica mostrará las diferencias de los presupuestos aprobados en los años 2014, 2015 y 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas 2014 y 2015, disponibles en línea en el Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

El presupuesto aprobado para el Pp 005 de la SRE para el año 2014, es tan sólo el 15% del presupuesto del 2016, de igual manera el presupuesto de 2015 es el 14.31% del actual. Sin embargo hay que contemplar la fusión con otros programas, que anteriormente fue mencionada.

3.5. Resultados y propuestas

De acuerdo con lo mencionado en el primer capítulo el proceso de tiene seis actividades que deben ser realizadas. Para este apartado estas seis actividades serán retomadas con el objetivo de analizar los resultados y otorgar propuestas.

La primera actividad es la identificación de los efectos provocados por la acción del programa. Después de revisar todos los componentes del Pp 005, se puede observar la importancia que tiene tanto a nivel nacional como internacional, pues de acuerdo a su objetivo general, es a partir del mismo que se fijan de manera conjunta con las secretarías y dependencias gubernamentales interesadas las posturas a tomar en los foros multilaterales de los que México es parte. Como fue señalado durante el análisis del avance de los indicadores, México es parte de diversos organismos internacionales y toma posiciones en diferentes foros en diversas materias, sin embargo es importante decir que este programa presupuestario sólo otorga parámetros cuantitativos con respecto a las iniciativas propuestas o a las candidaturas y consecuentes puestos que mexicanos obtienen en los organismos internacionales, cuestiones que son definidas por dinámicas políticas y balances de poder. Por otro lado, un elemento importante a considerar es que gran parte de las resoluciones, tratados o acciones tomadas durante foros multilaterales tendrán un impacto directo en el diseño de las políticas públicas, esto último como consecuencia directa del orden y dinámica internacional, la interdependencia.

La siguiente actividad es aplicar la escala de medición a los efectos identificados. Aunque el diseño del programa funciona como un parámetro de medición, la ejecución de la política exterior no puede ser cuantificada como tal, en tanto el efecto impacta no solo al país, en muchos casos a la región y al mundo entero y tiene diversas repercusiones políticas, además de que las acciones realizadas están en función del interés nacional y de la dignidad de un país. No

obstante, si se puede dar seguimiento cuantitativo al gasto de recursos y que su uso sea transparente y apegado al esquema de rendición de cuentas, además también se pueden evaluar las acciones puntuales que se realizan con el recurso.

La tercera y la cuarta actividad van en conjunto y se refieren a comparar y explicar las medidas tomadas, lo cual fue desglosado con mayor precisión en la sección sobre avance de indicadores. A partir de los resultados esbozados de la observación de los indicadores y de los presupuestos, se puede encontrar que aunque el presupuesto ejercido en 2015 fue mayor que en el 2014 (alrededor de 50% mayor), los resultados en cuanto al desempeño de indicadores del programa fue menor, pues de diez indicadores sólo cuatro presentaron una mejora respecto del año anterior. Lo anterior incluye al indicador del objetivo sectorial número 2 de la Secretaría de Relaciones Exteriores *Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo*.

Para complementar lo esbozado en el párrafo anterior se requiere de la quinta acción que es emitir un juicio de valor que califique en conjunto las actividades y sus efectos. El programa objeto de estudio del presente trabajo maneja diferentes conceptos dentro de sus indicadores que son ambiguos, lo cual hace la tarea de medirlos y evaluarlos ardua, aunado a eso la Secretaria de Relaciones Exteriores no cuenta con alguna guía que unifique las definiciones como por ejemplo, *iniciativa o reunión de alto nivel*. La imprecisión conceptual puede desembocar en que los reportes realizados la Dirección General en Temas Globales, unidad responsable del Pp 005, contabilicen iniciativas o reuniones que no necesariamente lo hayan sido cabalmente, solo para obtener resultados positivos en los indicadores, lo cual produce que haya un sesgo en la información arrojada por la MIR, escenarios que son posibles en el contexto de este programa debido a que muchas de las actividades no son de conocimiento público como por ejemplo las reuniones intersecretariales o los informes de reuniones de trabajo.

Finalmente y aunque el programa tuvo cambios trascendentales para el Ejercicio Fiscal 2016, es posible hacer algunas recomendaciones a partir del ejercicio anteriormente realizado.

1. Es necesario que los programas políticos también tengan una metodología de evaluación que se adapte a sus características y que esboce resultados cuantitativos y cualitativos que permitan evaluar la gestión pública en ese sentido.
2. Es importante la unificación de los conceptos y elementos del programa, tales como justificación, objetivos, metas y área enfoque, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Un mejor formato de la Matriz de Indicadores para Resultados en la página de Transparencia Presupuestaria, pues el acceso a la información y la transparencia también contempla la que la información sea comprensible.
4. Se debe precisar mejor los periodos de tiempo que la MIR contempla en sus resultados.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación se definieron objetivos los cuales fueron desarrollados a lo largo de la misma. El primero de ellos fue el de, analizar la importancia de la evaluación de los programas presupuestarios dentro del paradigma vigente de la disciplina de la Administración Pública, es decir encontrar el sustento teórico para la realización de un ejercicio de esta índole en el contexto actual del mundo y de México. Como fue mencionado, El paradigma actual de la Administración Pública, bajo las premisas de eficiencia y eficacia de los recursos, tiene como imperativo la evaluación y análisis del uso de los recursos, para determinar si existen errores, desviaciones en los procesos y si se cumplieron las metas trazadas en la etapa de diseño. Los resultados es lo más importante bajo este enfoque, en cualquier área de la acción gubernamental y eso incluye la política exterior.

El segundo objetivo es el referente al vínculo que existe entre la política exterior y la Administración Pública. Este punto es importante, porque aunque es algo que puede resultar evidente, tiende a ser dejado en segundo plano y es por ello que este trabajo pretende reivindicar que la ejecución de la política exterior como una tarea primordial del poder Ejecutivo y que los resultados de la misma dependen en gran medida de la implementación administrativa de los programas presupuestales, pues es en este nivel en donde se aterrizan todas las acciones trazadas en los diversos documentos de planeación. En este mismo punto, es importante señalar también que es posible conocer y estudiar a la política exterior, también, desde la estructura programática, pues es ahí en donde se encuentran reflejados las prioridades gubernamentales y los temas relevantes que los actores políticos nacionales consideran relevantes en la agenda de gobierno.

El tercer objetivo es precisamente, la importancia de una política exterior multilateral y por ende la relevancia de que exista un programa presupuestario en esta materia. El programa puede ser identificado como el vínculo entre la política

doméstica mexicana y el resto del mundo, pues es la manera en que los intereses de las diferentes Secretarías y dependencias de la APF se conjuntan para fijar una posición a adoptar en los foros multilaterales en temas globales de los que México es parte, lo cual también forma parte de las relaciones intergubernamentales.

Finalmente, el último objetivo delineado es la identificación de los elementos del programa presupuestario en cuestión: su justificación, objetivo general, población objetivo e indicadores. Lo anterior con el fin de conocer la dinámica del programa, así como para comprender de una manera general su funcionamiento. Por otro lado este objetivo también contempla el examen de los resultados arrojados en los indicadores y los presupuestos ejecutados en el periodo de tiempo delineado, esto como parte del ejercicio de evaluación y para poder realizar un análisis FODA., para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, para con base en eso dar propuestas viables.

Como puede observarse, la tesina se compone de tres capítulos. El primero de ellos aborda la parte teórica, en la cual se definen los conceptos primarios, como Estado, gobierno, soberanía, entre otros. Dicho marco teórico fue fundamental para comprender los cambios estructurales que el concepto de Estado ha venido sufriendo en las últimas décadas y cuáles han sido sus repercusiones en la manera de concebir y ejecutar la actividad del gobierno. Dichas transformaciones se ven reflejadas en la creciente importancia de la evaluación como práctica fundamental para valorar la eficiencia gubernamental. En este sentido la evaluación es una manera de conocer, explorar y valorar la realidad y con base en ello identificar, corregir y ajustar, siempre bajo el axioma de costo-beneficio.

El segundo capítulo es el marco teórico e institucional de la política exterior multilateral. Para ello fue necesario desglosar los dos conceptos y definir a la política exterior como líneas o cursos de acción que un Estado toma en relación con el exterior en orden de conseguir beneficios al interior del Estado mismo. La

política exterior es una política de Estado y los intereses que se pretenden promover son aquellos delineados por los tomadores de decisiones que en estricto sentido deben estar alineadas con el interés nacional. Sin embargo, un elemento clave que trajo consigo los cambios alrededor del concepto de Estado, es que ahora los intereses nacionales se ven influenciados por los intereses internacionales, lo cual atenúa la frontera entre política doméstica y política internacional. Lo anterior es resultado de la dinámica internacional actual, el multilateralismo, la cual puede ser definida como la práctica de coordinar políticas nacionales entre Estados o a partir de organizaciones internacionales a través de acuerdos. La interdependencia que ha traído consigo el multilateralismo es resultado de la incapacidad de los Estados para atender las demandas de desarrollo económico y social, así como los problemas que rebasan las fronteras geográficas de los países como lo son, por ejemplo, las problemáticas en materia de medio ambiente. En la actualidad las políticas públicas nacionales se encuentran enraizadas y en sintonía con las prácticas y regulaciones internacionales. Por otro lado en este capítulo se puede observar la parte institucional de la política exterior, como lo es el Sistema de Planeación Democrática y lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, así como la instancia ejecutora, que es la Secretaría de Relaciones Exteriores y su consecuente Plan Sectorial.

El tercer capítulo es un ejercicio de exploración del programa en el cual, con base en los documentos institucionales y en evaluaciones anteriores, se encuentran los elementos fundamentales del programa. En éstos, se pudo identificar que el Programa presupuestario 005, *Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales*, tiene como objetivo principal que las participaciones del país en la escena internacional sea consecuente con la realidad nacional, esto a partir del diálogo con las diversas secretarías de Estado y unidades especializadas. Asimismo, un aspecto clave de este programa es su naturaleza política, lo cual es de vital importancia para medir los resultados y el

impacto real de las acciones efectuadas por el mismo. Por otra parte, se pudo observar cómo los cambios de titularidad en la Secretaría de Relaciones Exteriores, afectaron de manera directa en los objetivos y en los consecuentes resultados. Finalmente, en 2016, hubo un ajuste evidente al programa, no sólo de manera estructural, sino también con respecto al presupuesto, sin embargo la naturaleza y el objetivo primordial no cambiaron.

La hipótesis esbozada al principio de este trabajo, la cual asevera que el Programa presupuestario 005 de la SRE tiene un desempeño positivo, lo cual se ve reflejado en el fortalecimiento de la presencia de México en el mundo es refutada. Esto a partir de la observación y comparación de los indicadores correspondientes a los años 2014 y 2015 así como en su relación con los presupuestos ejercidos en esos años fiscales. Se detectó que aunque en el 2015 el presupuesto destinado a este programa fue 50% mayor al 2014, los resultados positivos en los indicadores fueron menores, pues de diez sólo cuatro presentaron una mejora, respecto del año anterior. En cuanto a la segunda parte de la hipótesis, la concerniente a la posición de México en el sistema político internacional, la pregunta es ¿Cuál es la relación entre el desempeño de los indicadores y la realidad en la que es ejecutada la política exterior? Existe una relación en tanto la existencia del Pp trata de dar una estructura administrativa a las decisiones políticas, sin embargo sin un marco conceptual sólido de aquello que se pretende medir la información puede ser sesgada sólo para obtener resultados positivos en los indicadores. Asimismo, es importante recalcar que los efectos de las decisiones y los efectos en materia de política exterior no pueden ser cuantificables a través de indicadores, debido a que en las mismas se debe ponderar el interés nacional y la dignidad del país. Las actuaciones en los foros multilaterales se pueden escrutar y evaluar pero no medir.

El presente trabajo es un ejercicio de análisis pretende ser un primer acercamiento a la evaluación de programas presupuestarios.

Durante la realización de esta tesina hubo ciertos obstáculos a sortear, por ejemplo la falta de información sobre el programa, puesto que no existe un documento oficial emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores en donde se contemplen unificados todos los elementos del mismo, por lo que se tuvo que recurrir a evaluaciones anteriores para poder esbozar una idea del objetivo general del programa, por mencionar algún ejemplo. Otra limitación fue la falta de una metodología clara para evaluar programas cuya naturaleza es meramente política, lo cual se convirtió en una propuesta del presente trabajo.

El propósito de esta investigación fue cumplido, realizar un balance de la acción ejecutiva en materia de política exterior multilateral a través de un elemento de la estructura programática, incorporando el vínculo entre la Administración Pública y las Relaciones Internacionales

Anexos

Anexo 1: Estrategias y líneas de acción del Objetivo sectorial 2: *Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.*

Estrategia 2.1 Lograr participación activa y propositiva en la definición de reglas con organismos, fondos y programas en torno a asuntos globales.

Líneas de acción

2.1.1 Participar en los procesos dirigidos a codificar los regímenes jurídicos internacionales en temas globales.

2.1.2 Fortalecer los regímenes internacionales en materia ambiental, a la luz de los resultados de la Conferencia Río+20.

2.1.3 Contribuir a la definición de un marco legal e institucional sobre cambio climático, más allá de 2015.

2.1.4 Posicionar a México como un actor clave en el debate sobre seguridad alimentaria y nutrición dada su importancia para avanzar otros frentes del desarrollo.

2.1.5 Promover la universalidad y cumplimiento de los tratados de desarme y no proliferación de armas de destrucción en masa.

2.1.6 Promover la entrada en vigor del Tratado sobre Comercio de Armas y su implementación.

2.1.7 Contribuir a la definición de la agenda de desarrollo post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas.

2.1.8 Impulsar la reforma del sistema de Naciones Unidas.

2.1.9 Contribuir a mejorar la eficacia y transparencia de las misiones políticas especiales de la ONU.

2.1.10 Participar en negociaciones de presupuestos de los organismos internacionales, para reducir el impacto de las contribuciones en las finanzas públicas.

Estrategia 2.2 Fortalecer la relación con organismos, fondos y programas multilaterales, armonizando las políticas públicas y el marco jurídico nacionales.

Líneas de acción

2.2.1 Aprovechar los foros y organismos multilaterales como instrumentos para impulsar el desarrollo y la cooperación de y hacia México.

2.2.2 Impulsar un mayor número de funcionarios mexicanos en los organismos internacionales.

2.2.3 Fortalecer y ampliar alianzas en el ámbito multilateral mediante consultas bilaterales con países estratégicos sobre temas de la agenda multilateral.

2.2.4 Coordinar la presentación y promoción de candidaturas a órganos de composición restringida, para promover intereses y prioridades de México.

2.2.5 Impulsar el que haya un mayor número de funcionarios mexicanos en secretariados de organismos internacionales, particularmente a niveles directivos.

2.2.6 Participar en las negociaciones de instrumentos jurídicos en organismos internacionales especializados, tomando en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo.

2.2.7 Contribuir a armonizar la legislación nacional con los instrumentos internacionales que adopten los organismos internacionales especializados.

2.2.8 Incentivar la participación de México en foros internacionales para la formación y fortalecimiento de capital humano de alto nivel.

2.2.9 Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y la armonización de la legislación nacional con los tratados internacionales en la materia.

2.2.10 Impulsar la armonización legislativa a nivel federal y local con los tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres.

Estrategia 2.3 Promover los más altos estándares de derechos humanos en los foros multilaterales pertinentes.

Líneas de acción

2.3.1 Impulsar la agenda de derechos humanos en foros multilaterales y contribuir a su fortalecimiento en el ámbito interno.

2.3.2 Cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2.3.3 Promover el reconocimiento internacional de los derechos de personas en situación de vulnerabilidad (migrantes, pueblos indígenas y personas con discapacidad).

2.3.4 Respaldar iniciativas tendientes a fortalecer los estándares de derechos humanos, y participar activamente en su negociación.

2.3.5 Promover el respeto a los derechos humanos y la relación con los órganos nacionales e internacionales en la materia.

2.3.6 Impulsar iniciativas comunes con países afines en materia de migración.

2.3.7 Promover a nivel internacional el respeto a los derechos humanos de las mujeres y la igualdad sustantiva entre géneros.

Estrategia 2.4 Difundir las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos y fortalecer su implementación.

Líneas de acción

2.4.1 Reafirmar el compromiso de México a favor de la seguridad internacional y la resolución pacífica de los conflictos.

2.4.2 Impulsar el liderazgo de México en foros e iniciativas multilaterales sobre desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva.

2.4.3 Incentivar el fortalecimiento del Desarme Humanitario, incluyendo normas para prohibir las municiones en racimo y minas

2.4.4 Participar en regímenes de control de exportaciones para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores.

2.4.5 Impulsar y apoyar acciones para prevenir y combatir el terrorismo internacional en todas sus formas y expresiones.

2.4.6 Favorecer acciones para el entendimiento y acuerdos sobre conceptos emanados de Cumbres, como responsabilidad de proteger y seguridad humana.

2.4.7 Cumplir con los tratados internacionales en materia de salud en el marco de los derechos humanos.

2.4.8 Difundir los compromisos internacionales de México en materia de derechos de las mujeres y realizar actividades de capacitación al respecto.

Estrategia 2.5 Fortalecer la coordinación interinstitucional para atender solicitudes de mecanismos internacionales sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.

Líneas de acción

2.5.1 Difundir las obligaciones internacionales de derechos humanos en los tres poderes y órdenes de gobierno, así como con sociedad civil.

2.5.2 Contribuir a los esfuerzos para armonizar el marco jurídico nacional con las obligaciones internacionales de derechos humanos.

2.5.3 Promover el cumplimiento de las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

2.5.4 Promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.

2.5.5 Colaborar en la instrumentación de un marco normativo que responda al conjunto de compromisos internacionales suscritos por México.

2.5.6 Promover la aplicación adecuada de marcos jurídicos y normativos en materia de combate a la violencia contra las mujeres.

2.5.7 Promover y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de violencia de género.

2.5.8 Coordinar con las instituciones involucradas en la atención de solicitudes sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.

2.5.9 Colaborar con los órganos internacionales que procesan comunicaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos y atender sus requerimientos.

Estrategia 2.6 Contribuir a la atención de los grandes retos al desarrollo en los mecanismos multilaterales, desde una perspectiva integral destacando el enfoque preventivo.

Líneas de acción

2.6.1 Cumplir con los tratados internacionales en materia de salud en el marco de los derechos humanos.

2.6.2 Impulsar nuevos esquemas de cooperación internacional en salud pública que permitan fortalecer capacidades locales y regionales.

2.6.3 Impulsar y fortalecer la cooperación regional e internacional en materia de cambio climático, biodiversidad y medio ambiente.

2.6.4 Coadyuvar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de salud firmados por México.

Estrategia 2.7 Participar activamente en los esfuerzos globales para hacer frente a los retos a la paz y la seguridad internacional.

Líneas de acción

2.7.1 Contribuir a la definición de los nuevos retos en materia de delincuencia organizada transnacional.

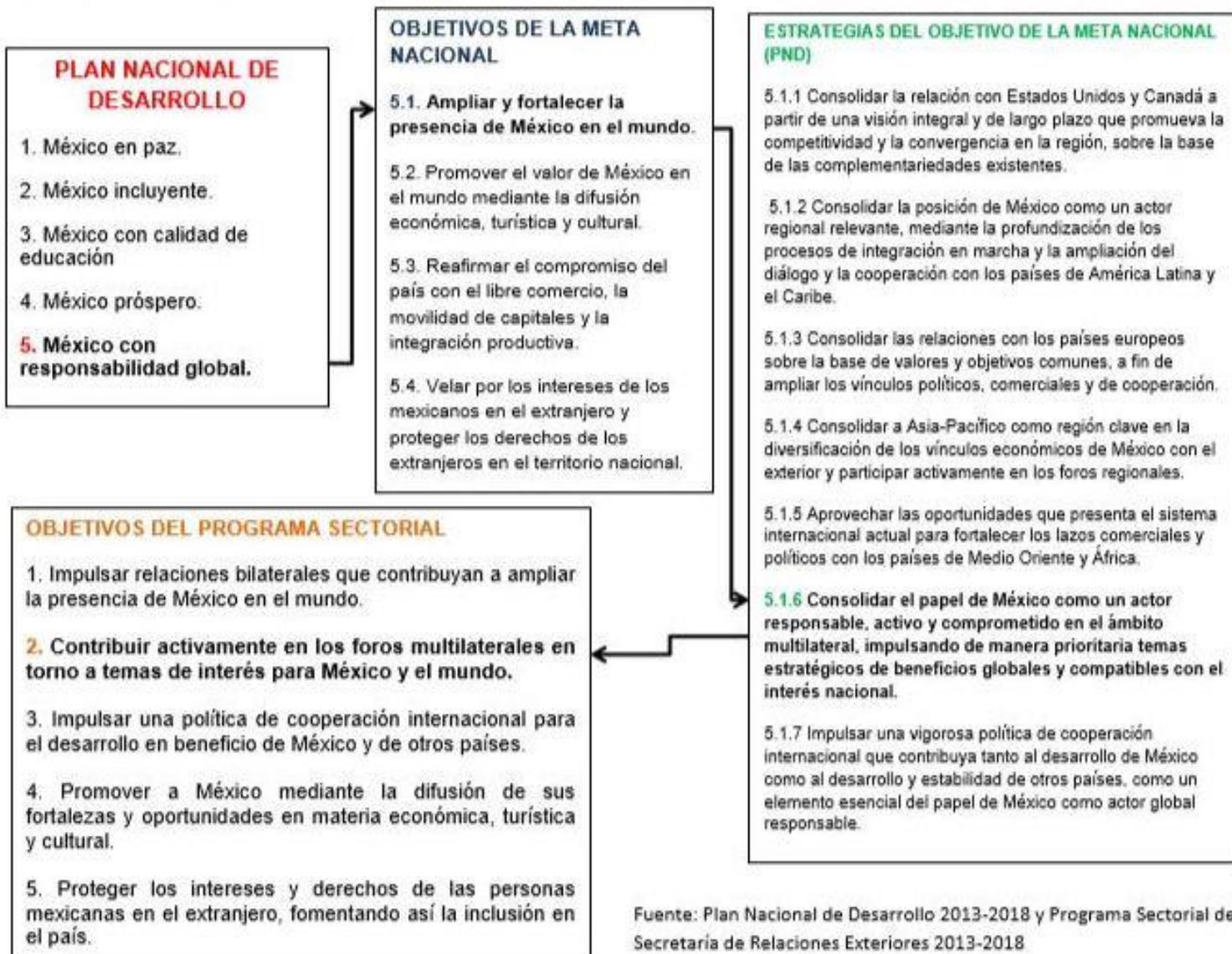
2.7.2 Fomentar el debate internacional en torno a la definición de una nueva estrategia sobre el problema mundial de las drogas.

2.7.3 Fortalecer el liderazgo de México como un actor responsable en la agenda de salud internacional.

2.7.4 Impulsar iniciativas de Seguridad Nacional e Internacional en foros multilaterales, para contribuir a garantizar la paz y la seguridad en México.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018. Consultado en julio 2016.

Anexo 2 Alineación de los objetivos sectoriales a las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo



Anexo 3: Variación en la definición de indicadores del programa presupuestal 005 de la SRE en los años 2014, 2015 y 2016

NIVEL	2014	2015	2016
FIN	Porcentaje de la participación de México en reuniones de alto nivel convocadas por organismos internacionales.	A. Porcentaje de la participación de México en reuniones de alto nivel convocadas por organismos internacionales. A.1. Iniciativas mexicanas aprobadas en foros multilaterales	Porcentaje de la participación de México en reuniones de alto nivel convocadas por organismos internacionales.
PROPÓSITO	Número de iniciativas adoptadas en foros multilaterales.	Variación en el número de iniciativas de México adoptadas en organismos y mecanismos multilaterales con respecto al año anterior.	Porcentaje de iniciativas que se encuentran en línea con los intereses del Estado Mexicano en el ámbito multilateral.
COMPONENTES	A. Número de reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilateral. B. Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de lineamientos para la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.	A. Variación en el número de reuniones de órganos subsidiarios atendidas en las cuales se fija la posición de México en temas de interés nacional en el ámbito multilateral. B. Porcentaje de cumplimiento en la elaboración de lineamientos para la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.	A. Porcentaje de posiciones gubernamentales consensuadas en foros, organismos y mecanismos multilaterales. B. Porcentaje de las acciones de difusión y promoción de los derechos humanos a nivel nacional e internacional. B.2. Porcentaje de la elaboración de informes presentados por México ante órganos internacionales en cumplimiento de obligaciones derivadas de instrumentos y estándares internacionales. C. Variación en el número de reuniones, foros y

			<p>mecanismos multilaterales en donde se promueven los intereses de México con respecto al año anterior.</p> <p>D. Porcentaje de cumplimiento en la liquidación de las contribuciones de México a organismos y mecanismos multilaterales.</p> <p>E. Porcentaje de espacios generados con Organizaciones de la Sociedad Civil en foros, en organismos y mecanismos multilaterales.</p>
ACTIVIDADES	<p>A. Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México y ante foros multilaterales.</p> <p>A.2. Porcentaje de comunicaciones oficiales enviadas informando sobre los acuerdos alcanzados.</p> <p>A.3. Porcentaje de promoción de candidaturas de México.</p> <p>B.4. Porcentaje de consultas oficiales realizadas a las dependencias competentes para la elaboración de lineamientos que norman la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.</p> <p>B.5. Número de consultas bilaterales</p>	<p>A. Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México y ante foros multilaterales.</p> <p>A.2. Porcentaje de comunicaciones oficiales enviadas informando sobre los acuerdos alcanzados</p> <p>A.3. Porcentaje de promoción de candidaturas de México a cargos de selección u órganos de composición restringida.</p> <p>B.4. Porcentaje de consultas oficiales realizadas a las dependencias con la participación de México en los foros, organismos y mecanismos multilaterales.</p> <p>B.5. Variación en el número de consultas</p>	<p>A. Porcentaje de reuniones intersecretariales con la finalidad de fijar la posición de México ante organismos y mecanismos multilaterales.</p> <p>B. Porcentaje de actividades realizadas a nivel nacional e internacional para dar seguimiento a presuntas violaciones de derechos humanos</p> <p>C. Porcentaje de visitas de relatores y mecanismos internacionales</p> <p>D. Porcentaje de acciones afirmativas en cumplimiento con las obligaciones de México en materia de género</p> <p>E. Porcentaje de consultas bilaterales con socios estratégicos en el contexto de los organismos y mecanismos multilaterales.</p>

	sobre temas multilaterales realizadas al año.	bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año	<p>F. Porcentaje de acuerdos alcanzados en las consultas bilaterales sobre temas multilaterales realizadas en el año.</p> <p>G. Porcentaje de promoción de candidaturas de México a cargos de elección u órganos de composición restringidas</p> <p>H. Memorias de cálculo de las contribuciones contractuales de México para organismos y mecanismos multilaterales</p> <p>I. Porcentaje de delegaciones que reciben acompañamiento de representantes de la sociedad civil</p>
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en los Ciclos de la MIR 2014, 2015 y 2016, disponible en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado en junio de 2016.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis, *La Hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México 1992.

Aragón Manuel, *Gobierno y Administración*, en Elías Díaz y Alfonso Ruíz Miguel, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Editorial Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 1996.

Arellano Gault, David, *Gestión Pública, fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*, en Guerrero, Omar (compilador), *Gerencia Pública, una aproximación plural*, UNAM, México 2004.

Atkins G. Pope, *América Latina en el sistema político internacional*, Ediciones Guernika, México D.F., México, 1990, pp. 21-45.

Bauman, Zygmund, *Modernidad líquida*, FCE, México, 2004

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México 1989.

Borja Tamayo, Arturo, *Enfoques para el estudio de la política exterior de México*, Instituto Matías Romero Estudios Diplomáticos- Colegio de México, México 1997.

Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *Exploración conceptual sobre la Gerencia Pública y su reforma*, en Guerrero, Omar (compilador), *Gerencia Pública, una aproximación plural*, UNAM, México, 2004.

Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México*, Editorial Porrúa, México 2006.

Castelazo, José, *Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y en Administración Pública, México, 1979.

Cox, Robert W., *Multilateralism and World Order*, en Review of International Studies, vol. 18, no. 2, abril 1992, pp. 161.

Del Arena Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1990, pp. 14-30.

Domínguez Rivera, Roberto, *Teorías contemporáneas sobre la política exterior*, en Cuéllar Laureano, Rubén y Dávila Pérez, Consuelo (Coordinadores), *La política exterior de México y sus desafíos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.

Gerard Ruggie, John, *Multilateralism: The anatomy of an institution*, International organization, vol. 46, núm. 3, verano 1992.

González, Guadalupe, Pellicer, Olga, *La política exterior de México, metas y obstáculos*, Siglo XXI, México, 2013.

González, Guadalupe, Pellicer, Olga y Salmaccia, Natalia, *México y el multilateralismo del siglo XXI*, Siglo XXI, México 2015.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1972.

Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002, tomo II.

Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Compañía editorial continental, Segunda Edición, México, 1958.

Keohane, Robert O., *Multilateralism: An agenda for research*, International Journal, vol. 45 num. 4, otoño 1990.

Kliksberg, Bernardo, *La Gerencia Pública Necesaria hacia un replanteamiento integral*, en *La gerencia necesaria*, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo.

Lerche, Charles O., *Foreign policy of the American people*, 3 edición, Prentice Hall inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1967.

Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI, México 1978.

Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Diagnóstico administrativo holístico, planeación estratégica y métodos de análisis*, editorial Trillas, México, 2014.

Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México, dilemas y perspectivas*, INAP, Madrid, 2003.

Mooney, James, *Los principios de la organización*, en Waldo, Dwight (compilador), *Administración Pública, la función administrativa los sistemas de organización y otros aspectos*, editorial Trillas, México, 1982.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México, 1987.

Ojeda, Mario (compilador), *Análisis y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, México 1976.

Porrúa, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1975.

Ramírez Edgar y Ramírez, Jesús, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción la gestión administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*, en Arellano Gault, David (Coordinador), *Más allá de la reinención del gobierno, fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, CIDE, México, 2004.

Saldaña, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México, un caso correcto*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.

Sosa, Ernesto, *La autodeterminación de los pueblos*, en Rabasa, Emilio (Coordinador), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015

Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Legislación

Carta de las Naciones Unidas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Documentos Oficiales

Cuenta Pública 2014

Cuenta Pública 2015

Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2014

Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2015

Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2016

Manual de Organización de la Dirección de la Dirección General para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Manual General de Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Organigrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Plan Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fuentes electrónicas

Caamaño, Luis, *La eficacia del multilateralismo en las Relaciones Internacionales*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 8 de agosto de 2014, [PDF], Disponible en línea en : http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO87-2014_EficaciaMultilateralismo_LuisCaamano.pdf Consulta: 28 de septiembre de 2015

Calduch, R., *Dinámica de la Sociedad Internacional* [PDF], Editorial CEURA, Madrid, 1993, p.11, Dirección URL: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap1.pdf>, Consulta: 15 de abril de 2016

Cooper, Robert, *The postmodern state and the world order* [PDF], Demos, United Kingdom, 1996, Dirección URL: <http://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf>, Consulta: 5 de julio de 2016.

Diagnóstico para el Programa Presupuestario P005 Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral [PDF], Julio 2015, Dirección URL: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_5/05P005.pdf, Consulta: 20 de julio de 2016.

Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa presupuestario P005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales [PDF], Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, Dirección URL: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2014/05P005cyr14.pdf>, Consulta: 18 de julio de 2016.

Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa 005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales, [PDF], Disponible en: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2014/05P005cyr14.pdf> (Consulta: 28 de septiembre de 2015)

Evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario P005, Promoción y defensa de los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales [PDF], Perma Consultores, julio 2013, Dirección URL: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2013/05p005ed13.pdf>, Consulta: 18 de julio de 2016.

Facultad de Contaduría y Administración UNAM, Unidad 8: *Proceso administrativo*, [PDF] Dirección URL: <http://fcaenlinea.unam.mx/2006/1130/docs/unidad8.pdf>, Consulta el 9 de noviembre de 2015

Fernández Luiña, Eduardo, *Multilateralismo: ¿Un camino para salir de la pobreza?* [PDF], Cuaderno 35, Fundación Iberoamericana Europa, Madrid, 2010, Dirección URL: http://www.fundacionfie.org/uploads/3/1/2/0/31207787/10_-_cuaderno_fie_35.pdf, Consulta 1 de abril de 2016.

Fuentes, Claudia, Montesquieu, *Teoría de la Distribución Social del Poder*, Universidad Diego Portales, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 31, No 1, 2011, [PDF], Dirección URL: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v31n1/art03.pdf>, Consulta el 10 de noviembre de 2015.

Garcé, Adolfo y López Camilo López, *La política exterior como política pública: ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política* [PDF], FLACSO, 25 de julio de 2014, Dirección URL: : <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f99a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf>, Consulta: 12 de abril de 2016

Gomez Rebolledo Verduzco, Alonso, *La política exterior mexicana, sus principios fundamentales* [PDF], Anuario Mexicano de derecho internacional, vol. 1, México 2001, p. 199, Dirección URL: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/8/7>, Consulta: 28 de julio de 2016.

Guerrero, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Biblioteca Digital del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), [en línea], Dirección URL: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados [PDF], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>, Consulta: 24 de agosto de 2016.

Lara Marín, Ricardo, *Reflexiones Jusfilosóficas sobre el Estado y la autoridad estatal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [PDF] Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/14/pr/pr5.pdf>, Consulta: 10 de noviembre de 2015.

Mexico to Host 5th Assembly of the Global Environment Facility [en línea], Global Environment Facility, Investing in our planet, Dirección URL: <https://www.thegef.org/news/mexico-host-5th-assembly-global-environment-facility>, Consulta: 16 de septiembre 2016.

Meyer, Lorenzo, *La política exterior y "la ambición del futuro"*, en Ordorica, Manuel y Prud'homme, Jean-François, *Los grandes problemas de México IV* [PDF], Colegio de México, México 2012, Dirección URL:

http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/IV_POLITICA.pdf, Consulta el 20 de julio de 2016.

Montemayor, Rogelio, *Sistema Nacional de Planeación Democrática* [PDF], Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Vol. 55/56, julio-diciembre, México, 1983, p.23, Dirección URL: http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_55-56_1983.pdf, Consulta: 20 de julio de 2016.

Ortegón, Edgar, Pacheco Juan, Francisco y Prieto, Adriana, *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* [PDF], Serie de manuales N° 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2005, p. 13, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf, Consulta: 20 de junio de 2016.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* [en línea], Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=TSMclLh>, Consulta: 22 de julio de 2016.

Renan, Ernest, *¿Qué es una nación?* [en línea], p.11, Dirección URL: http://enp4.unam.mx/amc/libro_munioz_cota/libro/cap4/lec01_renanqueesunanacion.pdf, Consulta: 15 de julio de 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación [en línea]*, Dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>, Consulta 27 de julio de 2016.

Transparencia presupuestaria, *Programas Presupuestarios (Pp)* [En línea], México, Dirección URL: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>, Consulta el 20 de julio de 2016.