

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**Política Cultural y rediseño organizacional de la  
Administración Pública Federal**

**TESINA**

QUE PRESENTA:

**LUIS FERNANDO CABALLERO BAÑOS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

DIRECTOR DE TESIS:

**DR. ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. ABRIL 2023



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.

## **Agradecimientos**

A mis padres Lilia y Raúl, quienes desde que llegué a este mundo han sido la base de toda mi formación. Agradezco su incalculable cariño, sus atenciones, sus enseñanzas, su paciencia e incondicionalidad. Sin su guía no sería la persona que soy. Este mérito es más suyo que mío.

A mi hermano Raúl, confidente de toda la vida, mejor amigo y la fuerza que me hace seguir el rumbo en los momentos más difíciles.

A mi toda mi familia, porque siempre son un espacio de seguridad ante cualquier situación. Agradezco su calidez y apoyo como constante durante toda mi vida.

A mis entrañables amigos, quienes más que cómplices de vivencias fueron mi familia durante estos años. José, Emilio, Ángel, Paola, Karen, Gaby y Alejandro, agradezco sus cuidados, atenciones y su compañerismo. Muy probablemente sin ustedes no habría podido concluir esta etapa de mi vida.

A Dianey, por acompañarme en todos los procesos y siempre ser la constante de amistad en mi vida.

A Miss Gina, por sembrar en mí la semilla del amor al conocimiento y ser el primer motivo de mi cariño a la Universidad.

A Ché, por su amor incondicional y por tantas horas de acompañamiento y motivación para culminar este proyecto.

Al Dr. Arturo Hernández Magallón, por sus enseñanzas y mentoría durante mi estancia en la Universidad. El presente proyecto de investigación es apenas una muestra de todo un universo de conocimiento que me acompañó a construir.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por todas las facilidades otorgadas para aprender, formar un pensamiento crítico, y fortalecer mi sentido social. El pueblo a la universidad, la universidad al pueblo.

A Atonal, por todo lo vivido y compartido. Agradezco infinitamente tu amistad, las lecciones magistrales de historia y economía, los consejos, la lealtad y el cariño incondicional. Desde que partiste vivo por los dos y mis méritos siempre serán nuestros méritos. Te llevo conmigo siempre.

# ÍNDICE

<b><i>Introducción</i></b>	<b>4</b>
<b><i>Capítulo 1. Diseño y rediseño de organizaciones</i></b>	<b>10</b>
<b>1.1. Corrientes del diseño organizacional</b>	<b>10</b>
Teoría de la contingencia estructural	10
Enfoque configuracional	13
El enfoque neoinstitucional	16
<b>1.2. Estructura de organizaciones</b>	<b>18</b>
<b>1.3. El cambio organizacional</b>	<b>23</b>
El cambio es planeado	25
El cambio es una respuesta adaptativa	27
El cambio es accidental	28
<b>1.4. Estructura organizacional y acción de gobierno</b>	<b>29</b>
<b><i>Capítulo 2. Administración Pública y políticas culturales, un breve balance histórico</i></b>	<b>36</b>
<b>2.1 La política cultural</b>	<b>36</b>
<b>2.2 Antecedentes de política cultural en México</b>	<b>42</b>
<b><i>Capítulo 3. La Secretaría de Cultura</i></b>	<b>57</b>
<b>3.1 Análisis de plazas</b>	<b>63</b>
<b>3.2 Análisis presupuestario</b>	<b>66</b>
<b>3.3 Análisis por programas</b>	<b>68</b>
<b>3.4 La Secretaría de Cultura en la actualidad</b>	<b>76</b>
<b><i>Conclusiones</i></b>	<b>83</b>
<b><i>Referencias</i></b>	<b>87</b>

## Introducción

La cultura es un capital intangible que se reproduce socialmente a través de las prácticas cotidianas. Dicho concepto puede ser entendido desde sus múltiples acepciones, como las actividades intelectuales y artísticas; como el conjunto de valores, costumbres y tradiciones característicos de una colectividad; o como los patrones de significados y símbolos con los que los individuos entienden su realidad (Thompson, 2002).

La importancia de la cultura radica en la forma en que individual y colectivamente se entiende el entorno y los contextos en que la ciudadanía se desenvuelve. Es decir, el ciudadano se construye a partir de la base cultural que adquiere desde los espacios más ordinarios de la vida cotidiana.

Además de los fenómenos claves que atiende la Administración Pública a fin de garantizar el bien común, la dotación de cultura implica una esfera necesaria para el desarrollo integral de los agentes sociales, pues a través de ella se pueden fortalecer diferentes campos como el de la ciudadanía, el desarrollo económico y la cohesión social (Cruz, 2001), mismos que figuran como de gran relevancia para las agendas públicas y la realización personal.

Teniendo en cuenta lo anterior, la política cultural puede ser entendida como “la suma total de los usos, acciones o ausencias de acciones de una sociedad, dirigidas a la satisfacción de ciertas necesidades culturales a través de la óptima utilización de todos los recursos, materiales y humanos disponibles a una sociedad determinada en un momento dado” (UNESCO, 1967, citado por Nivón, 2012, p. 4).

Es preciso aclarar que en materia de cultura las acciones que encamina el gobierno y los diferentes agentes sociales tienen matices y acepciones diferentes. Estas diferencias pueden entenderse a partir del origen (gobierno, entidades educativas,

sociedad civil, y el mercado), de lo que busquen tratar, del objetivo que se tiene, entre otras.

Por ejemplo, una política encaminada a fomentar la música en determinada región, dista de una que busca fortalecer las costumbres y festividades de determinada comunidad. Asimismo, una política cuyo objetivo es el cuidado y mantenimiento de edificaciones históricas, es diferente a una que fortalece los mercados artísticos para aumentar el consumo de obras.

De acuerdo a lo anterior, política cultural (en singular) podría describir a cada una de estas políticas por separado. Sin embargo, entenderemos en el presente escrito que la política cultural (desde un enfoque de política pública) es el conjunto de acciones públicas que el gobierno ejecuta con fines de solventar las necesidades y demandas culturales de la colectividad. En ese sentido, “la política cultural constituye un compendio de políticas públicas particulares sobre los medios, las comunicaciones, el patrimonio y las artes -aunque también se extiende a las políticas de educación y de ciencia-” (Schlesinger, 2011, p. 93).

En el caso de México, la dotación de cultura y la política cultural se han construido a través de diferentes perspectivas, principalmente a partir del momento histórico, el contexto político y de influencias internacionales. Por lo tanto, entender la política cultural en el país implica reconocer su naturaleza multifactorial y sus diferentes dimensiones.

La importancia que las agendas contemporáneas dan a los temas de gestión cultural, así como la relevancia que adquieren en los campos académicos, vislumbra la importancia que tiene el análisis de la política cultural. En nuestro país es relativamente reciente el reconocimiento constitucional de los derechos culturales y la consolidación de una normatividad que enmarque el actuar gubernamental.

En este contexto, los análisis de política cultural aportan nuevos elementos al entendimiento del quehacer del gobierno. Es menester el fomento de esos tópicos para el desarrollo de nuevas líneas de investigación que permitan el acercamiento a los fenómenos desde la Administración Pública.

A lo largo de los años han sido diferentes las organizaciones gubernamentales que dan respuesta a las necesidades culturales de la población mexicana. Algunos de los primeros entes públicos creados con este propósito han sobrevivido, se han fortalecido y se han institucionalizado como agentes primarios en temas de política cultural. Otros de ellos han evolucionado, se han debilitado o han desaparecido.

La relación que existe entre las organizaciones públicas y los propósitos para los que fueron creados no es menor, pues dentro de las mismas organizaciones se gestionan todas las acciones gubernamentales encaminadas a satisfacer las necesidades de las colectividades. En el caso de la política cultural, resalta la importancia de comprender internamente a las organizaciones que tienen como función la gestión del sector cultura en el país.

En el año 2015 se crea la Secretaría de Cultura por decreto presidencial, una dependencia del gobierno federal que tiene como finalidad “preservar en forma integral el Patrimonio Cultural de la Nación en sus diversas manifestaciones artísticas y culturales, así como de estimular los programas orientados a la creación, desarrollo y esparcimiento de las mismas” (Secretaría de Cultura, 2020). Con lo cual nace la organización pública rectora de la política cultural en el orden federal.

Siendo dicho ente público el principal responsable del fomento a la cultura, destaca su estudio en la medida que desempeña todo un entramado de acciones y programas que tienen como fin satisfacer las necesidades culturales de nuestra colectividad. El acercamiento a la Secretaría de Cultura con objetivos de investigación implica un análisis de política cultural.

A partir de profundizar en los orígenes de la administración cultural en el país, y en las organizaciones gubernamentales encargadas de la dotación de cultura se vislumbra que el desarrollo y las modificaciones de la política cultural a través del tiempo, implican modificaciones en las organizaciones gubernamentales encargadas de la materia.

En esa tesitura, los diversos cambios que se han dado en las políticas culturales tienen como referente ineludible los cambios en las estructuras que les dan viabilidad, en tanto que se encargan de instrumentarlas. Al ser las organizaciones públicas las encargadas de la implementación de la política cultural, las modificaciones a éstas implican efectos en el desempeño y en los impactos que puede generar. Los cambios organizacionales en esta materia tienen repercusiones en sus políticas.

Esta investigación tiene como finalidad analizar el diseño y el rediseño estructural de la Secretaría de Cultura de la Administración Pública Federal de 2017 a 2022, para conocer la relación entre el cambio estructural y la ejecución de las políticas culturales en México. Es de interés de esta investigación dejar de manifiesto que las políticas culturales en México son resultado de las modificaciones en las estructuras organizacionales.

En síntesis, la investigación será guiada por la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles han sido los cambios en el diseño estructural de la Secretaría de Cultura de 2017 a 2022 y su relación con el desarrollo de las políticas culturales? Los hallazgos de la investigación permitirán conocer, además de las características de la política cultural de los últimos años, los efectos del rediseño en los programas, en otros términos, reconocer que las decisiones de modificación de las estructuras gubernamentales, por los motivos que se revelarán en el transcurso de la investigación, determinan la puesta en marcha de los programas en la materia.



La metodología utilizada será cualitativa-deductiva, a partir de la revisión y análisis documental se observan, en lo general, los cambios estructurales de la organización en cuestión. Aunado a eso, en la revisión se hizo pertinente utilizar el análisis presupuestario, en virtud de que para este caso es una herramienta que permite vislumbrar modificaciones en la estructura a partir de los cambios presupuestarios. Por ejemplo, cuando hay una reducción del gasto en servicios personales, ésta puede deberse a una decisión del tamaño de la estructura en cuanto al número de personas que la integran.

En el capítulo uno se abordarán las diferentes corrientes teóricas y los principales autores que describen a la estructura de las organizaciones y el diseño organizacional. Teniendo en cuenta las diferencias que existen entre estas corrientes, se analizan las más adecuadas para el objetivo del presente análisis. Asimismo, se profundizará en la relación existente entre la Administración Pública y las organizaciones públicas.

El capítulo dos tiene por objeto profundizar en los conceptos de política cultural a partir de los diferentes enfoques que existen en la literatura, construyendo una definición que consiga enmarcar el fenómeno para su análisis. En esa tesitura, se realiza un recuento histórico de los principales momentos de evolución de las políticas culturales en el país, lo que permitió conceptualizarla dentro del contexto mexicano.

El capítulo tres contiene un análisis de diseño y rediseño organizacional de la Secretaría de Cultura de 2017 a 2022, a partir de la descripción de su estructura orgánica, configuración, dimensiones, personal, presupuesto y los principales programas presupuestarios. De esta manera son observables las dinámicas de la organización, su funcionamiento, y los cambios que han acontecido en el periodo de tiempo antes determinado.

Entre los hallazgos de la investigación es posible reconocer que a nivel estructural la Secretaría de Cultura ha presentado modificaciones mínimas desde su creación. Existe una tendencia al incremento presupuestario en el sector, mismo que contrasta con una tendencia a la disminución del personal. Asimismo, se observa que la asignación del gasto corresponde principalmente a programas presupuestarios con modalidad S (Sujetos a Reglas de Operación), U (Otros Subsidios) y K (Proyectos de Inversión).

## **Capítulo 1. Diseño y rediseño de organizaciones**

Uno de los tópicos relevantes tanto en los estudios organizacionales como en la Administración Pública es el diseño organizacional, pues adentrarnos en la materia implica entender cuáles son las condicionantes que constituyen la estructura de las organizaciones públicas. Sin embargo, una de las características del diseño y rediseño es que no existe una sola perspectiva para abordarlo.

Para entender cómo se diseñan las organizaciones de la administración pública, es menester entender la naturaleza del diseño organizacional a partir de los distintos aportes que se han realizado en la materia. El objetivo del presente capítulo es el de recuperar las principales corrientes del diseño, así como los principales aportes en materia de la estructura, así como encontrar la relación entre el diseño organizacional y la acción gubernamental.

El primer apartado tiene como objetivo describir y clasificar las diferentes corrientes que aportan al entendimiento del diseño: la teoría de la contingencia, el enfoque configuracional y el enfoque neoinstitucional. El segundo recupera los tipos de estructuras a partir de los aportes de Daft (2011). El tercero enuncia el cambio organizacional desde sus diferentes perspectivas: como planeado, como respuesta adaptativa y como accidental. Por último, el cuarto apartado describe la relación entre diseño, estructura, y acción gubernamental.

### **1.1. Corrientes del diseño organizacional**

#### **Teoría de la contingencia estructural**

El enfoque contingente dentro de las organizaciones tiene como premisa fundamental que las estructuras deben de ser analizadas a través de las variables que caracterizan las actividades y el desarrollo de las organizaciones. Dichas

variables son configuradas en función de factores contextuales o de contingencias externas que la organización debe afrontar (Méndez, 2000).

La organización no es un ente aislado, sino que existe inmersa en un contexto determinado. Entonces la estructura se modificará en la medida en que la organización pueda adaptarse a las fluctuaciones del ambiente, creando así una relación directa entre estructura y ambiente.

A través del desarrollo de la teoría de la contingencia, diversos autores han reflexionado sobre cuáles son las variables que determinan la adaptabilidad de las organizaciones. Joan Woodward (1975, citado por Lozano, 2007, p. 85) enuncia la importancia de la tecnología dentro de los procesos productivos, pues ésta depende de las particularidades de cada organización. De ahí que, la tecnología dentro de las organizaciones varía desde la producción artesanal, hasta la línea de montaje. Desde esta perspectiva, la tecnología que utilizan las organizaciones definirá su adaptabilidad al ambiente.

Por su parte, Burns y Stalker (1961, citado por Zapata *et al.*, 2009, p. 623) argumentan que las variables que determinan el éxito de las organizaciones son: la estrategia, la estructura, la tecnología, los compromisos, las necesidades del personal y del medio externo. A través de esos elementos se puede vislumbrar la importancia que le dan los autores a la fracción directiva de la organización, pues a través de los métodos que ésta adopte logrará adaptarse a la organización.

En tal tesitura enuncian dos tipos de métodos directivos: mecanicista y orgánico. Las organizaciones mecanicistas son descritas como centralizadas, adaptadas a entornos estables y con altos grados de formalización y especialización. Las organizaciones orgánicas refieren a aquellas con baja formalización y especialización, descentralizadas y adaptadas a entornos inestables y de alta incertidumbre.

Lawrence y Lorsh (1967, citado por Marín y Cuartas, 2014, p. 157) exploran las variables de diferenciación y de integración. La diferenciación refiere a las diferentes partes en que la organización se divide o subdivide para realizar sus funciones, y la integración refiere a la forma en que estas partes operan y se coordinan. Dichas variables son formadas naturalmente en función de las contingencias externas o del ambiente. De esta forma, “la organización es un sistema abierto conformado por una serie de partes que se subdividen y que luego en su operatividad deben acoplarse para buscar su adaptación al ambiente externo” (Marín y Cuartas, 2014, p. 158).

Con la misma intención de analizar la relación entre estructura y contingencias, y buscando comparar esta relación con principios generales estructurales para las organizaciones, Pugh (1997, citado por Lozano, 2007, p.88) establece diferentes variables: la especialización, la estandarización, la estandarización de las prácticas de trabajo, la formalización, la centralización, y la configuración. Asimismo, detecta que estas variables son afectadas por las contingencias o variables contingenciales.

La especialización refiere al grado en que se dividen y se organizan los fines dentro de las organizaciones. La estandarización es la medida en que se asumen y cumplen normas y procedimientos. La formalización se entiende como el grado en que se han hecho explícitas las normas, a través de manuales y documentos. La centralización es el grado en que las decisiones se toman a través de la autoridad jerárquica más alta. Por último, la configuración refiere a la forma de la organización.

En síntesis, las propuestas que parten de la teoría de la contingencia convergen en el hecho de que las estructuras organizacionales se diseñan a través del ambiente y de las contingencias externas con el fin de adaptarse y de sobrevivir. Asimismo, rompen con la idea determinista de que existen principios básicos para todas las organizaciones, pues desde esta perspectiva, cada organización es diferente con sus respectivas variables y contingencias.

## **Enfoque configuracional**

Para profundizar en el entendimiento de la estructura dentro de las organizaciones, primeramente se deben contemplar dos premisas fundamentales: debe existir una división del trabajo dentro de la organización, asimismo, debe existir una forma de coordinar dicha división del trabajo. Por lo tanto, “la estructura de una organización puede ser definida simplemente como la suma total de las formas en que su trabajo es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda su coordinación entre estas tareas” (Mintzberg, 1991, p. 6).

Para Mintzberg (1991), la estructura de una organización es la base que la hace funcionar. Ésta determina la forma en que la organización pueda ser funcional en menor o en mayor medida. Asimismo, desde su perspectiva, para que una organización pueda ser funcional en mayor grado, los elementos de su estructura deben ser seleccionados para lograr una consistencia interna o armónica.

Se describe que las organizaciones pueden tener diferentes estructuras, es decir, diferentes formas de coordinar la división del trabajo. Para diseñar una estructura adecuadamente, se deben destacar principalmente los diferentes elementos o parámetros que existen dentro y fuera de la organización, tales como: su dimensión (tamaño), su antigüedad, el ambiente en el que se encuentra, los métodos y las tecnologías que utiliza.

A las diferentes formas en que pueden manifestarse las estructura Mintzberg les llama configuraciones. La premisa fundamental de su aporte es que la mayoría de las estructuras organizacionales pueden explicarse a través de un número determinado de configuraciones.

Para llegar a poder definir dichas configuraciones, se requiere de analizar los componentes principales de las organizaciones. Para Mintzberg, la organización se

compone principalmente de 5 elementos: el núcleo operativo, la cumbre estratégica, la línea media, la tecnoestructura, y el staff de apoyo.

El *núcleo operativo* está compuesto por los individuos que realizan las tareas básicas de producción dentro de la organización. Aquellos que aseguran los insumos, les dan tratamiento para transformarlos en productos, los distribuyen y proveen de apoyo a todo el proceso productivo.

Por su parte, la *cumbre estratégica* está compuesta por los altos mando de la organización, aquellos que están encargados de que se cumplan las metas y la misión satisfactoriamente. “Ellos asignan recursos, emiten órdenes de trabajo, autorizan decisiones importantes, resuelven conflictos, diseñan y nombran al personal de la organización, controlan el desempeño de los empleados, y los motivan y recompensan” (Mintzberg, 1991, p.15).

En la medida en que una organización comienza a ser más compleja, surge la necesidad de formar una *línea media*. Ésta es aquella que figura como un vínculo entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica, creando una línea jerárquica que busca extender el control del núcleo operativo. A la línea media se le asigna la responsabilidad de supervisar el desempeño de sus subordinados, así como crear canales de comunicación y retroalimentación entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica.

La *tecnoestructura* es un elemento de la organización que busca hacer más eficiente a la misma estructura. Está compuesta de analistas que no forman parte de las actividades sustanciales de la organización. En cambio, ellos buscan influir en dichas actividades en temas de planeación, diseño y capacitación, haciendo que las labores de los demás miembros de la organización sean más competentes. Asimismo, una de las principales metas de la *tecnoestructura* es guiar a la organización a ciertas formas de estandarización.

El *staff de apoyo* es la parte de la organización que busca dar soporte a la misma en materias ajenas a los procesos básicos, dotándola de servicios indirectos. Es decir, realiza funciones adjetivas dentro de la organización. A través de este elemento, la organización puede solventar internamente determinadas necesidades sin recurrir al mercado externo. Verbigracia, una cafetería, un departamento de comunicación, comedores, etc.

Siguiendo a Mintzberg, las configuraciones se determinan a partir de cuál elemento de la organización desempeña el papel más importante. Además, en cada configuración predomina un tipo de coordinación distinto. Los tipos de configuraciones que se proponen son las siguientes: organización empresarial, burocracia mecánica, burocracia profesional, organización diversificada, organización adhocrática, organización misionera, y organización política (Ramírez, 1999).

La *organización empresarial* se caracteriza por tener una estructura simple e informal. Existe poco staff de apoyo y la línea media se caracteriza por ser pequeña o inexistente. El control recae directamente en la cumbre estratégica representada por un jefe o un supervisor.

La *burocracia mecánica* es centralizada, existe la división pronunciada del trabajo, así como la especialización del mismo. Se rige a partir de procedimientos formales y tiene una amplia jerarquía. Principalmente resalta la tecnoestructura, encargada de normalizar el trabajo. Asimismo, el staff de apoyo es amplio y busca reducir las incertidumbres.

La *burocracia profesional* se caracteriza por la importancia de la profesionalización y de los profesionales. Es descentralizada, depende de las habilidades de muchos profesionales operativos, mismos que ejercen cierta autonomía supeditados a los controles de la misma profesión. Se compone por una tecnoestructura y línea media mínimas. El staff de apoyo es amplio, enfocado a tareas de profesionalización.



La *organización diversificada* se caracteriza por tener una amplia línea media y divisiones jerárquicas con cierto grado de autonomía, estando sometidas al sistema de control de una central administrativa. Asimismo, estas divisiones tienden a parecerse a la burocracia mecánica.

La *organización adhocrática* es flexible, orgánica y selectivamente descentralizada. Se caracteriza principalmente por estar dividida en equipos multidisciplinarios de staff, operarios y directivos que trabajan conjuntamente para llevar a cabo proyectos innovadores. No existe una distinción muy marcada entre el personal y la línea media.

La *organización misionera* se caracteriza por el predominio de la ideología y del liderazgo carismático. Asimismo, por enfatizar la importancia de los sistemas de normas y las tradiciones como mecanismo de coordinación y de control. Se compone de pequeñas unidades débilmente organizadas y descentralizadas.

La *organización política* se caracteriza por el conflicto dentro de las unidades. Tiende a la politización y por lo tanto a la separación entre sus partes. Carece de mecanismos claros de coordinación y se caracteriza por un juego de poder informal. En este caso, no predomina ninguno de los elementos de la organización.

### **El enfoque neoinstitucional**

La corriente del nuevo institucionalismo dentro de la teoría de la organización destaca por tener orígenes en disciplinas como la economía, la ciencia política y la sociología. Asimismo, se caracteriza por hacer una ruptura con los paradigmas clásicos de racionalidad, buscando opciones que den explicación a los procesos dentro de las organizaciones (Vergara, 1997).

El neoinstitucionalismo se destaca por puntualizar la diferencia entre organización e institución y buscar la relación que existe entre ambos. La constante que existe dentro del nuevo institucionalismo es la consideración de las instituciones como reglas y normas. Es decir, figuran como marcos regulatorios de la conducta y como base normativa que da sentido a la vida social (De la Rosa, 2002).

El nuevo institucionalismo económico parte de la incertidumbre que existe entre los agentes económicos al momento de realizar transacciones de alto costo. En este caso, las instituciones son percibidas como formas de control que dan certidumbre a las transacciones, de tal forma que las instituciones figuran como los marcos regulatorios que el mercado no puede generar por sí solo (Williamson, citado por Hernández, 2016. p. 93).

En la dimensión organizacional, “las instituciones aparecen como sistemas de incentivos para que los agentes que asumen responsabilidades de control delegadas por un principal, actúen conforme a los intereses de este último” (Hernández, 2016, p.93). Es decir, las instituciones figuran como los marcos regulatorios que dan certidumbre a la conducta dentro de las organizaciones.

El nuevo institucionalismo sociológico parte de la idea de que las instituciones se construyen socialmente y que son el marco de referencia a través del cual los individuos se explican el mundo que los rodea. Desde esta perspectiva, si las prácticas dentro de la organización no han sido institucionalizadas, no es posible que los individuos lo consideren como una alternativa (Vergara, 1997). Es decir, los individuos internalizan las instituciones y éstas le dan sentido a su actuar.

Otro aporte importante del nuevo institucionalismo sociológico es el isomorfismo. Para explicar este fenómeno primeramente hay que entender que existen diferentes campos organizacionales, compuestos por organizaciones que desarrollan actividades similares. Al estar consolidados, dichos campos asumen sus propias instituciones. Cuando una nueva organización se integra al campo, comienza a

adoptar las instituciones características del campo, asumiendo una forma de hacer las cosas y de interpretar al mundo (Vergara, 1997).

En la misma tesitura, los mitos racionalizados son descritos como conceptos arraigados e institucionalizados dentro de los mismos campos organizacionales. Estos construyen narrativas que dan sentido y legitimidad a la estructura. Estos generan estatus, valores simbólicos y reconocimiento. Por lo tanto, las organizaciones pueden adoptar determinadas estructuras con base en estos mitos racionalizados. Es decir, las organizaciones pueden copiar la estructura a otras bajo la creencia de que ésta es la mejor forma (Acosta y Buendía, 2016).

Por su parte, el nuevo institucionalismo político parte de la idea de que el individuo es racionalmente limitado y se encuentra inmerso en un ambiente político de incertidumbre. Esto lo encamina a que las decisiones que tome sean satisfactorias y no necesariamente racionales. Lo que les da la certidumbre a dichas decisiones son las instituciones, entendidas como las reglas y sistemas de significados compartidos (Hernández, 2016). En ese sentido, las acciones de los individuos están enmarcadas por las instituciones.

Al existir la racionalidad limitada por parte de los individuos, y teniendo en cuenta que sus decisiones están determinadas por las instituciones, se comienzan a desarrollar decisiones programadas. Los programas son definidos como “respuestas inmediatas de acción a estímulos del medio ambiente y que la rutina configura, lo que facilita las elecciones” (Hernández, 2016, p. 94).

## **1.2. Estructura de organizaciones**

Las administraciones públicas se caracterizan por tener un entramado de organizaciones con diferentes morfologías. Las dimensiones, objetivos y tareas de éstas pueden diferir con las de otros espacios de la misma administración pública.

En otras palabras, las estructuras de las organizaciones que componen a la administración pública presenten características muy distintas y particulares entre sí.

Entender los diferentes tipos de estructuras organizacionales permite un marco de referencia para identificar, comparar y señalar las características que componen las estructuras de la administración pública. Al mismo tiempo, comprender la estructura implica el entendimiento de los procesos internos y del funcionamiento de la organización. Por lo tanto, dotarnos de estas herramientas permite darle un carácter explicativo a los elementos organizacionales que componen a la administración pública.

La estructura organizacional refleja los elementos y las relaciones formales dentro de la organización, principalmente a través de la delimitación de relaciones y niveles jerárquicos, de la agrupación y diferenciación de departamentos y de los individuos dentro de estos, y de las formas de coordinación y comunicación entre los mismos. Asimismo, la estructura de una organización debe definir los vínculos y relaciones que hay de manera vertical y horizontal, así como las interacciones que existen internamente (Daft, 2011).

Richard L. Daft (2011) describe que una forma de entender a la estructura organizacional es a partir del *organigrama*, pues éste “es la representación visual de un conjunto completo de actividades implícitas y procesos en una organización” (Daft, 2011, p. 90). El *organigrama* debe describir las diferentes partes de una organización, las interacciones que existen y la forma en que cada una de sus elementos, posiciones y jerarquías funcionan como parte de un todo.

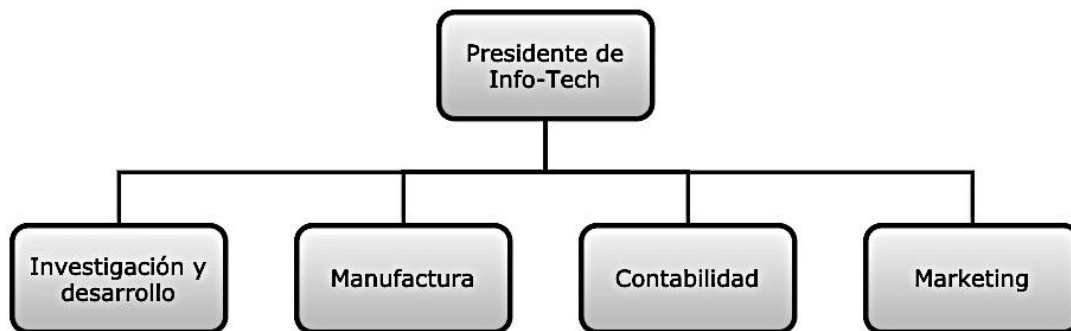
Desde la perspectiva de Daft, la estructura y el diseño de las organizaciones son conceptos complementarios, pues el diseño tiene que guiar y conformar una estructura que sea lo más funcional posible para garantizar los objetivos, metas y estrategias de la organización. Es decir, el diseño organizacional es la

administración y las decisiones que se toman para formar la estructura que sea más adecuada para cumplir los planes de la organización (Daft, 2011).

En la búsqueda de armonizar el diseño con la estructura, y de diseñar la mejor estructura posible, Daft enuncia una serie de categorías que buscan describir las diferentes estructuras que existen dentro de las organizaciones: la estructura funcional, la estructura divisional, la estructura geográfica y la estructura matricial.

La *estructura funcional* se organiza a partir de funciones comunes, del nivel más bajo al nivel más alto de la organización. Es decir, existe una cadena de mando por cada una de las funciones que realiza la organización. En este tipo de estructura, los conocimientos y habilidades de los individuos respecto a materias específicas presentan un fuerte grado de profundidad. Esta estructura es favorable en situaciones en las que se requiera del control y la coordinación a través de una jerarquía vertical y centralizada. Sin embargo, esta estructura se caracteriza por su poca capacidad de respuesta ante los cambios del entorno.

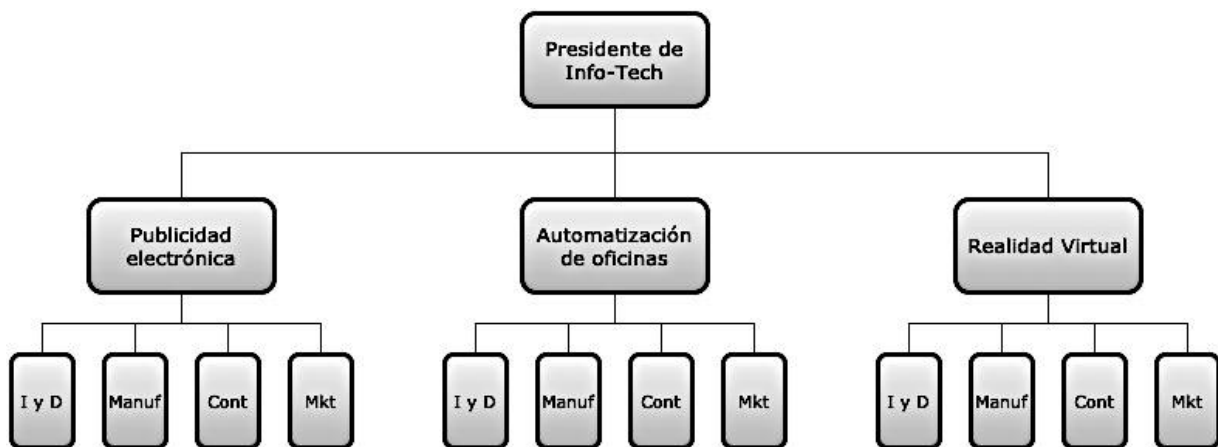
**Diagrama 1. Estructura funcional**



**Fuente:** Daft (2011, p.107).

La *estructura divisional* se organiza con base en divisiones, mismas que se determinan a partir de productos, servicios, conjunto de productos, o demás proyectos que la organización maneje. Las divisiones son unidades que trabajan de forma descentralizada en materia de toma de decisiones y donde las líneas de autoridad existen en un lugar más bajo de la jerarquía. Asimismo, en cada una de las divisiones, se encuentran sus respectivos departamentos especializados de manufactura, investigación, desarrollo, entre otros. Este tipo de estructura se caracteriza por ser flexible y fomentar el cambio. Sin embargo, también es característica su deficiente coordinación entre divisiones.

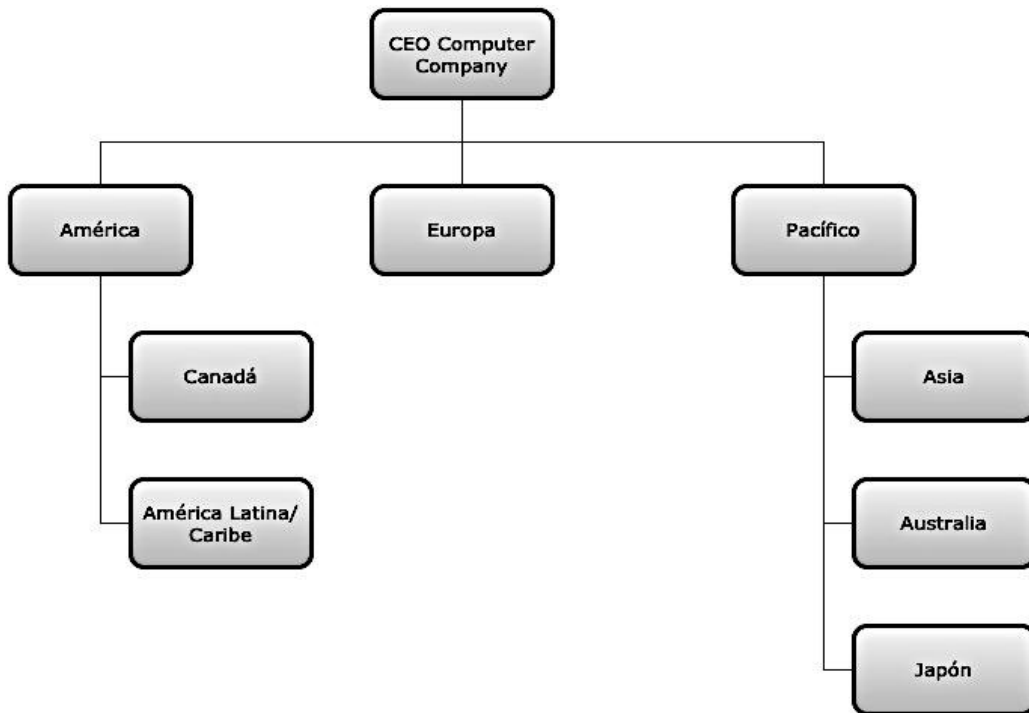
**Diagrama 2. Estructura divisional**



**Fuente:** Daft (2011, p.107).

La *estructura geográfica* se basa en los usuarios o consumidores de la organización. Bajo la premisa de que estos se desenvuelven en diferentes entornos y contextos, sus necesidades son diferentes. Entonces, la organización se divide en regiones o unidades geográficas que puedan atender las diferentes demandas. Este tipo de estructura habitualmente cuenta con oficinas o departamentos centrales que ofrecen el reconocimiento a la organización y realizan funciones administrativas compartidas. Asimismo, descentraliza la toma de decisiones a las unidades locales o regionales.

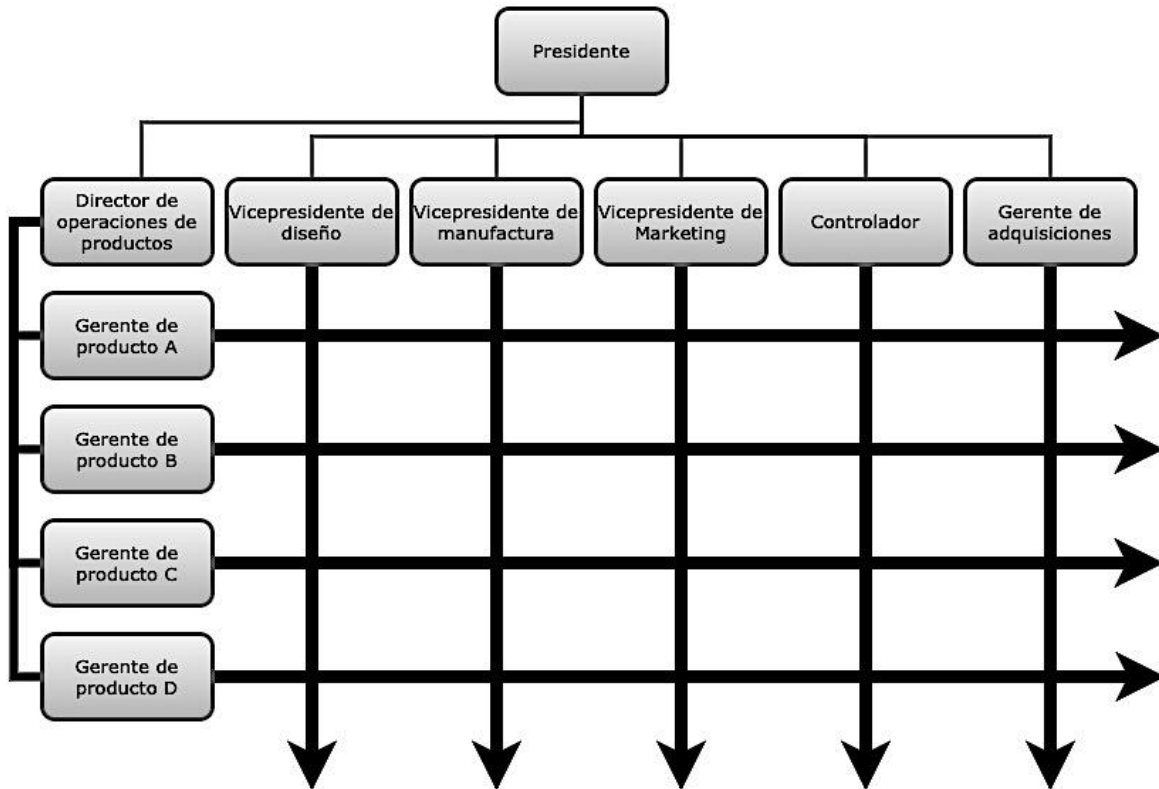
**Diagrama 3. Estructura geográfica**



**Fuente:** Daft (2011, p.109).

La *estructura matricial* se caracteriza por enfocarse en el producto y la función al mismo tiempo. Es decir, coexisten los tipos de divisiones vertical y horizontal. Las líneas de productos refieren a la horizontalidad de la organización y por su parte, las estructuras funcionales refieren a la verticalidad de la misma. Cabe destacar que los gerentes encargados de los productos y los encargados de las funciones poseen un grado de autoridad formal equivalente. Se describe que este tipo de estructura es funcional en entornos cambiantes y que requieren de una adaptabilidad superior.

**Diagrama 4. Estructura matricial**



**Fuente:** Daft (2011, p.111).

### 1.3. El cambio organizacional

La administración pública cambia constantemente. La creación de departamentos nuevos, o la desaparición de otros, el cambio de adscripción de unidades administrativas, el crecimiento o decrecimiento del personal, hasta la creación de una Secretaría de Estado. Estos cambios son más perceptibles si se analiza a la administración pública desde una perspectiva organizacional.

La característica de cambio que tiene las organizaciones públicas puede responder a diferentes situaciones, pues se puede dar intencionalmente por las agendas políticas de gobernantes, puede responder a las recomendaciones de la comunidad internacional, se pueden dar con el fin de eficientar los procesos de reacción



institucional, responde a las demandas de la sociedad civil, o se da naturalmente como una respuesta adaptativa.

Lo cierto es que la administración pública es cambiante, y que en el análisis de los procesos de cambio se pueden vislumbrar los efectos que tiene en el desempeño al momento de alcanzar los objetivos y metas que les fueron encomendados. Por ende, analizar las diferentes propuestas respecto al cambio organizacional implica dotarnos de herramientas para entender el fenómeno.

A pesar de que el cambio organizacional ha sido definido de diferentes formas a través de la literatura organizacional, un primer acercamiento nos puede llevar a entender el concepto como una transición que viven las organizaciones de un estado inicial a un estado final. Para que se considere realmente como un cambio, ambos estados deben ser diferentes entre sí (Rivera, 2013).

La Teoría de la organización ha desarrollado diversos enfoques y aportes al cambio organizacional de acuerdo a cada una de las corrientes teóricas. Desde las perspectivas que se enfocan en resaltar la importancia de la estructura, hasta aquellas que encuentran en el individuo el principal objeto de análisis. Asimismo, confluyen perspectivas que abordan al cambio organizacional como algo que se planea, como una respuesta adaptativa, o como un fenómeno que es más accidental y poco predecible.

Sin embargo, se puede afirmar que el cambio organizacional se da en el total de la organización, en los procesos, en sus estructuras, y en sus dimensiones: política, de funcionamiento interno y de relaciones exteriores (Acosta, 2002). También cabe destacar que el cambio organizacional implica la modificación de la cultura, las normas, y muchas otras consideraciones que son diferentes entre sí (Marshk, 2002, citado por Sandoval, 2014, p. 164).

Como lo describe Zimmermann, “si se modifican las reglas internas, la división laboral, los insumos, los procedimientos, la tecnología, la asignación de funciones, tareas y responsabilidades, cambian simultáneamente las personas en las organizaciones y las relaciones interpersonales” (Zimmermann, 2000, p. 75).

En ese sentido, el cambio organizacional puede ser abordado desde los diferentes componentes de la organización, a partir del funcionamiento interno y las variables externas; desde las diferentes propuestas teóricas y con los fines que el observador determine.

Coronilla y Del Castillo (2003) ofrecen una clasificación del cambio organizacional con base en la perspectiva que tienen las diferentes escuelas del concepto de organización: como sistema racional, como sistema natural y abierto, o como sistema flojamente acoplado. Esta clasificación resulta especialmente útil para estructurar las diferentes propuestas y entender las diferencias entre sí, mismas que se exponen a continuación.

### **El cambio es planeado**

Entender a las organizaciones como sistemas racionales implica observarlas como instrumentos con fines especiales, orientados a la realización de objetivos específicos. Entendiendo que existe una persecución por dichos objetivos, la organización optará por adoptar cálculos racionales para eficientar la relación entre medio y fines para que posteriormente la gerencia tome las decisiones pertinentes (Simón, 1997/1995, citado por Scott, 2005, p. 441).

Asimismo, implica retomar la idea de que son estructuras de reglas y normas fuertemente constituidas, que existen marcadas jerarquías, divisiones de funciones y que por lo tanto el comportamiento de los individuos será apegado a lo que estipula la estructura.

Desde esta perspectiva, la toma de decisiones se da en los estratos de la organización que la norma así considere. Asimismo, las reglas organizacionales son quienes encaminan a los individuos a realizar las metas, objetivos y fines que tiene la organización (Coronilla y Del Castillo, 2003).

En esa tesitura, este enfoque considera que el comportamiento de la organización está marcado principalmente por acciones coordinadas y liderazgo. De esta manera, el cambio organizacional está más vinculado a su propia planeación, es decir, el cambio figura como algo intencional que la gerencia realiza con determinados fines, principalmente de mejora del desempeño y del funcionamiento de la organización en general.

Entonces, el cambio puede simplificarse a un procedimiento de planeación. Primeramente, se identifican los problemas de la organización realizando un diagnóstico. Después se procede a poner a consideración las diferentes alternativas para hacer la elección más eficiente. Posteriormente se ejecuta o se implementa alguna de las soluciones elegidas, y finalmente se realiza una evaluación para observar los resultados obtenidos (Bekhard, 1969 y Burke, 1983, citado por Coronilla y Del Castillo, 2003, p. 80).

Ese punto de vista puede ser descrito a través de los supuestos de que existe un proceso racional para elegir los objetivos del cambio, que los objetivos colectivos de la organización pueden trascender más allá de los objetivos de los actores, y que los mismos buscan ser racionales y adaptarse a la lógica colectiva de una forma instrumental (Arellano, 2010).

La perspectiva y su respectivo andamiaje teórico buscan dotar a los gerentes de herramientas que puedan hacer que el cambio organizacional planeado sea lo más exitoso posible. Se persigue de forma enérgica conseguir los objetivos y las metas que la gerencia se ha propuesto. Es decir, se busca la máxima efectividad al momento de provocar el cambio.

## **El cambio es una respuesta adaptativa**

En cuanto a las organizaciones como un sistema natural y abierto, destaca la prioridad que tienen las mismas por la supervivencia, la cual se describe como un valor compartido por los integrantes de la organización para la prevalencia de sus propios intereses. La organización, como medio para realizar objetivos, en el proceso puede transformar dichos objetivos (Scott, 2005).

Asimismo, destaca el interés de la organización por adaptarse a las fluctuaciones externas del ambiente. Cabe resaltar los aportes de la teoría de la contingencia, en donde se percibe que las organizaciones adaptan sus estructuras y variables internas para afrontar los desequilibrios externos.

En contraste con la perspectiva de las organizaciones como sistemas racionales, entenderlas como sistemas naturales y abiertos prioriza el comportamiento de los individuos y acepta la flexibilidad de la estructura. Primeramente, hay que recalcar que los objetivos que formalmente tiene la organización, mismos que pretenden ser racionales, pueden diferir de los que tienen los individuos o los grupos dentro de la organización.

Desde esa perspectiva, la organización es un espacio donde convergen intereses de distintos actores, y dada la imposibilidad de la organización de atender todos estos intereses, los diferentes actores se ven envueltos en un constante conflicto y son encaminados a negociarlos (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963, citado por Coronilla y Del Castillo, 2003 p. 86).

Los individuos como base de la organización no son completamente condicionados por la estructura, por el contrario, ellos mismos pueden modificarla. Por lo tanto, la estructura dentro de la organización posee cierto grado de flexibilidad. Los individuos tienen sus propias estrategias, habilidades, agendas y valores que

utilizan para su propio beneficio, dejando al margen la idea de organización como un todo.

Entonces, la organización es percibida como un grupo social o agregado humano que intenta adaptarse y sobrevivir a ciertas circunstancias particulares. Más allá de las metas que podría tener la organización, el fin último de la misma, como el de cualquier agregado humano, es el de la supervivencia (Coronilla y Del Castillo 2003).

Por lo tanto, el cambio organizacional desde esta perspectiva se aleja de la idea de la planeación racional. Es más bien una respuesta natural de adaptación que la organización realiza para hacer frente a circunstancias internas de conflicto y a las variaciones del ambiente.

Sin embargo, esto no implica que la organización no pueda realizar intencionalmente un cambio. Más bien, dadas las condiciones internas y externas antes planteadas, es difícil que la gerencia pueda predecir en su totalidad el comportamiento de la organización y el cambio planeado puede no resultar de la forma esperada.

### **El cambio es accidental**

La perspectiva de la organización como un sistema flojamente acoplado parte de la idea de que las decisiones, las creencias, y las soluciones no siempre están vinculadas con los problemas y resultados de la organización. Sino que existe un acoplamiento flojo entre ellos o en algunos casos no existe conexión alguna (Solís y López, 2000).

Se describe a la organización como un conjunto de unidades o elementos con un grado muy bajo de interdependencia y sinergia. Es la contraparte de la

interpretación racional y estructurada de la organización, por lo tanto, se caracteriza por la existencia de la incertidumbre y la ambigüedad (Coronilla y Del Castillo 2003).

Entonces, la organización se caracteriza por un comportamiento aleatorio poco apegado a los planes o procedimientos establecidos. Desde la dimensión individual, se describe a los integrantes de la organización bajo el supuesto de que a menudo no saben qué hacer, cómo realizar sus tareas, o hacia dónde encaminar sus acciones para encaminar a la propia organización.

Dicha perspectiva recuerda fuertemente a la idea de *anarquía organizada*, que se caracteriza por tener una fuerte ambigüedad en los objetivos y fines que buscan alcanzar. Asimismo, estos objetivos pueden resultar contradictorios o difíciles de conciliar (Solís y López, 2000).

Las anarquías organizadas son percibidas como organizaciones “débilmente cohesionadas en las que la ambigüedad se deriva de tecnologías suaves, de tareas fragmentadas y de la continua entrada y salida de sus participantes, así como de la ambigüedad de sus fines” (Clark, 1983, citado por Solís y López, 2000 p. 38).

Entendiendo a la organización bajo estas premisas, no es de sorprender que el cambio organizacional es entendido más como un proceso accidental que planeado o de adaptación. El cambio es se vislumbra como un proceso accidentado en el que se ven involucrados de forma aleatoria distintos participantes de la organización, problemas, soluciones, y oportunidades de solución (Coronilla y Del Castillo, 2003).

#### **1.4. Estructura organizacional y acción de gobierno**

A partir de este subapartado es preciso puntualizar la relación que existe entre las perspectivas de la organización con la Administración Pública, el porqué de las

estructuras que manifiestan y de los cambios que existen en ellas. Primeramente, la Administración Pública es descrita como “la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (Guerrero, 2019, p. 39).

Sin embargo, también puede ser entendida como un conjunto de organizaciones que tienen como propósito los intereses del Estado y de la sociedad. A partir de lo cual, la Administración Pública se compone de organizaciones con propósitos, objetivos y metas diversas. Precisamente en esto radica su naturaleza organizacional.

Las administraciones públicas buscan la satisfacción de los intereses generales de cada una de sus respectivas colectividades, a través de un conjunto de organizaciones que se entrelazan entre sí (Morejón, 2016). Asimismo, la Administración Pública se entiende como un *holding* de organizaciones o de ámbitos de gestión prestadoras de servicios (Ramió, 2015, citado por Morejón, 2016, p. 130). Las entidades que la integran pueden tener un carácter independiente, como organismos o agencias autónomas, o como departamentos centrales (Ramió, 1989/1993, citado por Morejón, 2016, p.135).

Entonces, queda de manifiesto la estrecha relación que existe entre la organización y la Administración Pública. Como lo describen Ibarra y Montaña, “La administración pública se desarrolló paralelamente a la teoría de la administración y en muchas ocasiones se han superpuesto, confundiéndose o relativizándose sus fronteras disciplinarias” (Ibarra y Montaña, 1992, p. 59).

Asimismo, Guerrero (2010) describe que la Administración Pública se patentiza en las organizaciones que toma forma, pues son las estructuras que le dan vida y que muestran la forma en que evoluciona y cambia. A través de las organizaciones se vislumbra la perpetuidad de la Administración Pública.

Si entendemos a la Administración Pública a través de las organizaciones públicas, queda de manifiesto que en ellas se genera la actividad gubernamental respecto a la sociedad. En ellas se generan las actividades y procesos políticos que le dan razón de ser al gobierno. Son éstas las que gestionan la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.

Respecto a esto, Guzmán (2018) describe que en los ambientes organizacionales es donde se realizan los esfuerzos públicos para atender las necesidades de la colectividad. Las organizaciones se conforman como centros de decisiones y de acciones donde se articulan las expectativas, las voluntades y recursos en cuanto a la gestión de los asuntos públicos.

Las organizaciones públicas son el espacio donde se construyen y formulan los programas, donde se implementan e instrumentan, se evalúan y se les da continuidad. Las organizaciones públicas les dan un sentido material y práctico a las políticas (Arellano, 2010).

En esa tesitura, el diseño en las organizaciones públicas adquiere relevancia, pues a partir de éste se les dota de una estructura, misma que figura como la base mínima en su funcionamiento y en la búsqueda de generar impactos políticos y sociales a partir de la resolución de los problemas públicos.

Diseñar las estructuras de las organizaciones públicas, implica crear un marco de referencia en el que interactúan los individuos colectivamente para la obtención de los propósitos públicos. Asimismo, diseñar implica el fomento del espacio de diversificación y coordinación donde se llevarán a cabo los procesos que conlleva la acción gubernamental.

Entonces, el diseño tiene impactos directos en las dinámicas de las organizaciones públicas en cuanto a su naturaleza de materializar las acciones de gobierno. A su



vez, esa influencia puede modificar las mismas acciones de tal manera que los impactos de las mismas sean diferentes.

Los impactos repercuten directamente en la sociedad, por lo tanto, el diseño y rediseño de las estructuras de organizaciones públicas implica pensar que, a partir de ello, los impactos sociales de la acción gubernamental pueden percibir modificaciones. Los efectos del quehacer gubernamental tienen como variable contundente el diseño de las organizaciones públicas.

Respecto a la estructura de las organizaciones, cabe destacar que éstas desempeñan tres funciones básicas. Primeramente, la búsqueda de alcanzar los objetivos organizacionales y la producción de resultados. En segundo término, el diseño busca disuadir la influencia de las diferencias individuales en la organización, que los individuos se adapten a las necesidades de la organización y no viceversa. Por último, la estructura define las posiciones en las que se ejerce el poder y la toma de decisiones (Hall, 1996, citado por Morejón, 2016, p.129).

Es importante destacar que estas premisas respecto a la estructura permiten explicar claramente a las organizaciones públicas. Es decir, las organizaciones que componen a la administración pública buscan diseñar su estructura a partir de los objetivos, metas y necesidades que las colectividades así demanden y necesitan.

Generan las condiciones para que los individuos que las componen dejen al margen sus intereses y se supediten al de la organización, en este caso, al de la colectividad. Asimismo, definen claramente las posiciones de toma de decisiones, pues la acción gubernamental requiere de marcadas jerarquías y división de funciones.

A pesar de que las organizaciones públicas se perciben con estructuras predominantemente burocráticas, a partir de la rutina, y de la supremacía de la normatividad, es cierto que cada vez más presentan características de flexibilidad a

partir de privilegiar el conocimiento producido de manera colectiva, la comunicación y la tecnología (García, 2018).

También es cierto que la administración pública en determinadas ocasiones busca el diseño de sus estructuras con el objetivo de mejorar los procesos internos y alcanzar el nivel de eficiencia más alto. De acuerdo a los metas y objetivos que tienen, los directivos diseñan la estructura de forma que sea la más adecuada para sus necesidades particulares.

El cambio de las organizaciones públicas se puede explicar a partir del diseño, pues éste implica la existencia de una intencionalidad para realizar el cambio con fines de perfectibilidad, éste se da en la instrumentación del diseño de la estructura; ejemplo de esto son los programas de reforma administrativa que realizan los gobiernos. “Cualquier proceso de cambio en organizaciones gubernamentales debiera pasar por una transformación, rediseño y configuración de sus estructuras organizacionales” (Culebro, 2007, p.172).

La existencia de mitos y racionalidades dentro de las organizaciones públicas les da otra connotación a sus estructuras, pues existe la creencia compartida de que ciertas estructuras pueden ser más eficientes que otras y se instrumentan de forma deliberada, sin un análisis o diagnóstico previo. Es decir, la estructura puede ser trasladada de una organización a otra, sin que se realice un análisis profundo o se revisen las variables y diferencias existentes.

En esa tesitura, cabe destacar las diferencias que existen entre las mismas organizaciones públicas, pues sus formas pueden diferir de acuerdo a las circunstancias que las enmarcan; al destacar la estructura que las compone, estas diferencias son más visibles.

Retomando los aportes planteados en los apartados anteriores se deduce que la estructura de las organizaciones públicas se conforma a partir de diferentes

condiciones; tomando en cuenta que están inmersas en un ambiente determinado y que éste influye para la configuración de las estructuras.

La estructura se compone a partir de las contingencias externas que afronta y de las distintas organizaciones que desarrolla para su funcionamiento; en su caso las organizaciones públicas están inmersas en el Estado, y responden a las demandas y necesidades de la sociedad, lo que provoca que las estructuras se conformen en función de dichas necesidades.

El cambio dentro de las organizaciones públicas se puede explicar desde la misma perspectiva contingencial, pues si las estructuras se conforman a partir de sus variables organizacionales, éstas también cambian en función de las fluctuaciones del ambiente. Si la sociedad en su conjunto desarrollara necesidades nuevas, la estructura de las organizaciones públicas también cambiaría.

Asimismo, cabe destacar que el ambiente de las organizaciones públicas puede estar compuesto por más elementos que son determinantes al momento de conformar la estructura. Para entender la estructura particular de una organización pública se deben analizar los factores que componen su ambiente específico, y posteriormente, las variables que desarrolla.

Entonces, queda de manifiesto la capacidad adaptativa que tiene la administración pública. Es cierto que en las organizaciones se tiene la intencionalidad de formar y diseñar estructuras, sin embargo, las organizaciones públicas se diseñan de forma inevitable a partir de las contingencias que afrontan, más allá de los deseos de algunos integrantes. Las necesidades a las que responden las organizaciones públicas las hacen modificar o ajustar sus estructuras.

A partir del análisis hasta aquí planteado, se puede deducir que el diseño de las organizaciones públicas responde a diferentes circunstancias, ya sean decisiones deliberadas de la gerencia, o respuestas a las contingencias del ambiente. Lo cierto

es que el diseño no es aleatorio, pues éste responde a la orientación que se desea tengan las acciones públicas.

El diseño sitúa a la actuación de las organizaciones públicas en un marco que le permita desempeñarse satisfactoriamente, asimismo, encamina y le da una dirección a la manera en que se resuelven los asuntos públicos. El diseño puede determinar los impactos que la administración pública genere.

## **Capítulo 2. Administración Pública y políticas culturales, un breve balance histórico**

### **2.1 La política cultural**

La cultura como sector de gobierno es una materia con múltiples acepciones y matices, pues el mismo concepto de cultura tiene dimensiones que pueden variar desde la creación y reproducción de las artes, hasta la perspectiva del universo simbólico en que los individuos se desenvuelven. En esa tesitura, la política cultural ha cambiado sus perspectivas y objetivos, principalmente a partir de los contextos sociales y políticos en los que se ha desarrollado.

El término cultura históricamente ha tenido acepciones distintas. Primeramente, la concepción clásica ligada al ennoblecimiento de las facultades humanas, tales como la mente y el espíritu, mediante el cultivo de valores y cualidades “superiores” que se manifiestan por medio de obras eruditas y artísticas (Thompson, 2002).

Desde esta óptica, podríamos comprender a la cultura como el sustantivo "que describe trabajos y prácticas de actividades intelectuales y específicamente artísticas, como en cultura musical, literatura, pintura y escultura, teatro y cine" (Williams, 1992, citado por Austin, 2000, p. 3).

Desde una perspectiva más cercana a la antropología surgen principalmente dos concepciones. La primera es la concepción descriptiva, acuñada por E. B. Tylor, en la que entiende a la cultura como un “conjunto diverso de valores, creencias, costumbres, convenciones, hábitos y prácticas característicos de una sociedad particular o de un periodo histórico” (en Thompson, 2002, p. 184).

La segunda es denominada como la concepción simbólica, acuñada por Clifford Geertz. Ésta entiende a la cultura como el “patrón de significados incorporados a las formas simbólicas –entre las que se incluyen acciones, enunciados y objetos

significativos de diversos tipos— en virtud de los cuales los individuos se comunican entre sí y comparten sus experiencias, concepciones y creencias” (en Thompson, 2002, p. 197).

A pesar de que el término “cultura” está inmerso en la idea de la política cultural, ésta última como categoría conceptual ha adquirido su propia naturaleza, misma que no necesariamente se vincula con todas las dimensiones antes planteadas de la cultura. Por lo tanto, para comprenderla resulta útil adentrarnos a su propio andamiaje teórico.

Un primer acercamiento a la concepción de la política cultural nos refiere a la definición más general, como el conjunto de iniciativas tomadas por el Estado, instituciones civiles y privadas, o grupos comunitarios para promover la producción, distribución y uso de la cultura, asimismo, la divulgación y preservación del patrimonio histórico. Dichas injerencias regularmente se manifiestan con ordenamientos jurídicos, procedimientos tipificados e intervenciones directas (Coelho, 2009).

Sin embargo, las políticas culturales han evolucionado a lo largo de la historia, primeramente, a partir de la conformación de los Estados-nación, éstas se formulaban en las altas esferas de los aparatos burocráticos para desarrollar un fuerte sentido de cohesión social e identidad nacional. En ese sentido, “las decisiones desde el poder que expresan las formas de construcción de hegemonía en términos gramscianos, tienen como acompañante un discurso sobre la nación y la nacionalidad y la conformación de una cultura oficial que se requiere nacional” (Novelo, 2008, p. 225).

En esa tesitura, las políticas culturales realizan sus intervenciones con el fin de lograr la movilización social, la legitimación de los gobiernos y de las instituciones y favorecer procesos sociales de largo alcance. Implica cambios entre el arte y la

cultura con las estructuras de poder; produciendo relaciones de subordinación, complementariedad o autonomía entre ambas esferas (Nivón, 2012).

Entonces, figuran como una forma de legitimar a los Estados, o proyectos políticos específicos, con fines de permanencia. Desde esta perspectiva, la política cultural puede ser definida como “el conjunto de intervenciones de los diversos agentes en el campo cultural con el objeto de obtener un consenso de apoyo para mantener un cierto tipo de orden político y social o para emprender una transformación social” (Cohelo, 2009, p. 242).

A partir de finales de los años 60 y principios de los 70, se comienza a abordar a la política cultural desde una perspectiva más cercana a la política pública. La idea de apertura democrática y de un nuevo sentido de lo público, abre el camino a la aceptación de las pluralidades y nuevas identidades. Asimismo, el contexto de globalización económica focaliza a la política cultural a partir de las posibilidades de consumo e inversión en el desarrollo económico (González, 2010).

Las políticas culturales entonces son entendidas como medidas o intervenciones públicas en el campo de la cultura, mismas que buscan ser focalizadas, con objetivos explícitos y con sus respectivos mecanismos de planeación y evaluación. Desde esta perspectiva, la eficiencia de una política de naturaleza cultural radica en la capacidad de mover recursos humanos y económicos a fin de garantizar un desarrollo equitativo entre los diferentes actores: institucionales, individuales, sociales y territoriales, interesados en la cultura (Nivón, 2012).

Para propósitos de esa acepción de la política cultural, cabe rescatar la definición que realiza la UNESCO en 1967: “la suma total de los usos, acciones o ausencias de acciones de una sociedad, dirigidas a la satisfacción de ciertas necesidades culturales a través de la óptima utilización de todos los recursos, materiales y humanos disponibles a una sociedad determinada en un momento dado” (UNESCO, 1967, citado por Nivón, 2012, p. 4).

A esas perspectivas se suman otras. Una de las principales que ha encaminado el debate internacional es la que sitúa a la política cultural desde una perspectiva de derechos, pues a partir de los llamados derechos de tercera generación se reconoce el derecho a la cultura. Esto implica un reconocimiento a la diversidad cultural y una concepción de la cultura a partir de la pluralidad de identidades. Entonces, la política cultural es la materialización de las acciones del Estado encaminadas a garantizar los derechos culturales (Lara, 2009).

Bajo este esquema la cultura es entendida como “un todo complejo de elementos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales distintivos, que caracterizan una sociedad o a un grupo, y que no sólo incluye a las artes y letras, sino también modos de vida, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (Villaseñor, 2009, p. 38). Esa perspectiva cambia la noción de la política cultural a una dónde la acción gubernamental sea más articulada y trascienda de las acciones relacionadas al fomento a las artes y preservación del patrimonio.

Muy cercana a esta noción, se encuentra la que introduce a la cultura en un marco de desarrollo sostenible. Esta visión contemporánea se introduce a partir de los años 90 con la intención de identificar las necesidades específicas de los países y proponer soluciones a partir de fomentar la cultura en los procesos de desarrollo. Entonces, la variable cultura se anexa a los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo (Throsby, 2016).

Los principios por los cuales se guía el desarrollo culturalmente sostenible se resumen en: *equidad intergeneracional*, perspectiva a largo plazo que garantice a las generaciones futuras satisfacer sus necesidades culturales; *equidad intrageneracional*, el disfrute cultural accesible para todos los miembros de una comunidad privilegiando a los más pobres; y la *importancia de la diversidad*, la diversidad cultural y creativa como relevante para los procesos de desarrollo (Throsby, 2016).



Un aspecto que resalta a partir de ese punto de vista es el de las industrias culturales, pues son éstas las que producen bienes y servicios culturales y vinculan a la cultura con la economía. Se reconoce “la importancia económica de las actividades creativas como el valor cultural específico inherente en estas actividades y que éstas producen” (Throsby, 2016, p. 154). Es decir, de la dotación de la cultura pueden existir beneficios sociales y humanos, así como beneficios económicos en cuanto a la comercialización de la misma.

Desde una perspectiva de clasificación, Teixeira Coelho (2009) describe a las políticas culturales a partir del objeto al que se orientan. En primera instancia, el objeto *patrimonialista* marca una directriz de acción encaminada a la preservación, al fomento y a la difusión de tradiciones culturales antiguas o autóctonas relacionadas a los orígenes del país. Es decir, busca la conservación del acervo histórico, las tradiciones y las costumbres de las clases populares.

En segundo término, el objeto de *fomento a la creación* implica que las acciones gubernamentales estén encaminadas a la producción, la distribución, y el consumo de nuevos valores y obras culturales. Éstas se pueden materializar desde la promoción de museos, de la danza y la música, hasta el desarrollo de cine industrial.

El mismo Coelho (2009) también clasifica a la política cultural a partir de sus circuitos de aplicación o de intervención. Primeramente, las *políticas relativas al mercado cultural* se caracterizan por privilegiar la actuación del sector privado en el campo de la cultura. Regularmente se enfocan en la producción, distribución y consumo de la cultura en cuanto a bien de mercado, asimismo, se materializa como un conjunto de incentivos fiscales, financiamiento, y la creación de la normatividad que establezca los límites de la iniciativa privada.

Por su parte, las *políticas ajenas al mercado cultural* se enfocan a las formas culturales que no son permeadas por el interés económico en cuanto a su

producción material y como objetivo de su creación. En la práctica, este tipo de política tiende a enfocarse a grupos folclóricos y de cultura popular, grupos de artistas aficionados, así como a la conservación, defensa y difusión del patrimonio histórico.

Las *políticas relativas a los usos de la cultura* implican la creación de condiciones para que los ciudadanos gocen plenamente de las formas culturales a su disposición, ya sea en su carácter de espectadores o de creadores. Este tipo de política se materializa en la creación de seminarios, cursos, congresos, talleres, etc. Los centros de cultura y los centros de arte son ejemplos en los que el gobierno se enfoca desde esta perspectiva.

Por último, las *políticas relativas a las instituciones organizadoras de los circuitos culturales* son aquellas que refieren a la organización administrativa de la cultura. Es decir, al funcionamiento y a la estructura de los órganos públicos encargados de la materia: secretarías, departamentos, institutos, museos, centros de investigación, etc. Esto conlleva que se determinen las características del capital humano y de los recursos económicos destinados.

A partir de las perspectivas de política cultural analizadas anteriormente, es posible vislumbrar que su naturaleza no es unilateral, sino que las dimensiones de la misma son cambiantes y diferentes de acuerdo al momento histórico, agenda internacional y objeto de aplicación. A pesar de que la perspectiva contemporánea propone nuevas formas de intervención en el campo cultural, es cierto que las demás acepciones siguen presentes y forman parte de la política cultural.

Esto implica que la política cultural es el conjunto de todas estas perspectivas. Sin embargo, es observable que en las acciones encaminadas al fomento de la cultura puede predominar cierto tipo de perspectiva, principalmente cuando se materializan en programas concretos. Es decir, las políticas encaminadas a preservar la infraestructura del patrimonio cultural, así como las que fomentan el desarrollo de

las artes y el mercado artístico, se combinan con aquellas que tienen como propósito el desenvolvimiento de las comunidades originarias, para enmarcarse en una estrategia unificada de política cultural.

Entonces, la política cultural es entendida como la intervención pública en materia cultural, misma que se manifiesta con acciones encaminadas a la producción y distribución de la cultura y las artes, a la preservación del patrimonio material e inmaterial de una nación, al reconocimiento de la diversidad y pluralidades culturales, con fines de generar desarrollo, cohesión social e identidad nacional.

Asimismo, para la presente investigación cabe recuperar la dimensión de política cultural respectiva a la organización administrativa de la cultura, destacando que los cambios que se realizan en las organizaciones públicas son entendidos como una dimensión de ésta. Entonces, el diseño y rediseño de las organizaciones encargadas de la dotación de cultura es política cultural. Por lo tanto, el análisis posterior relativo a la estructura y diseño de las organizaciones culturales implica también un análisis de política cultural.

## **2.2 Antecedentes de política cultural en México**

A partir de la creación del primer Ministerio de Cultura en Francia en julio de 1959, el tema cultura comenzó a retomar importancia en la agenda global encaminando a las organizaciones internacionales a hacer recomendaciones generales a los países asociados en cuanto a las acciones culturales que realizan los gobiernos. Sin embargo, la historia de la política cultural en México puede ser mucho más antigua.

Uno de los principales antecedentes en cuanto a la preservación del patrimonio histórico de nuestro país es en el siglo XVII, cuando los criollos emergentes como grupo social interesados en identificarse con su nueva patria, emprendieron la tarea de recopilar testimonios históricos sobre los pueblos originarios del territorio, tal es

el caso de los relatos documentados de Bernardino de Sahagún. Sería la Real y Pontificia Universidad de México la que concentraría estos documentos (Florescano, 1997, citado por Novelo, 2008, p. 224).

Desde la consumación de la independencia se vislumbra una de las primeras acciones de política cultural encaminadas a la difusión y preservación del patrimonio cultural de nuestro país, con la creación del Museo Nacional en 1825. Éste nace con el propósito de resguardar piezas antiguas para darle sentido a la identidad de la nación recién independizada (Pacheco, 2015). A partir de estas fechas y en el transcurso del siglo XIX es que se comienza a vislumbrar una clave para el entendimiento de la política cultural en México: su cercanía con las estrategias educativas.

A partir de las intervenciones francesas de 1838 y 1861, así como de la invasión norteamericana de 1847, la influencia del clero en el gobierno aumentó significativamente debido a que era el principal prestamista durante las coyunturas antes mencionadas. Entonces, el alto clero es quien busca estrategias de educación y alfabetización, y con éstas también el fomento de valores de unión e identidad nacional (Ortiz, Gutiérrez y Hernández, 2016).

Sería durante el porfirismo donde los esfuerzos por crear una unidad política y nacional se materializarían en el sector educativo, pues se creía que la instrucción básica uniforme cohesionaría a los mexicanos y desaparecerían los límites mentales prevalecientes en épocas anteriores. Esto se reflejó en el Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública de 1889-1890, cuyo tema principal sería el de un espíritu de unidad nacional (Bazant, 2006, citado por Nivón, 2012, p. 7).

El periodo porfiriano permitió un momento de estabilidad política y económica, lo que fomentó el florecimiento de las actividades culturales y artísticas. Asimismo, se buscó la unificación de las visiones liberales y conservadoras que permeaban desde la reforma. Durante esta etapa se crearon las bases institucionales más importantes

en materia de cultura, con la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905 y la Universidad Nacional de México en 1910 (Ortiz, Gutiérrez y Hernández, 2016).

La Revolución Mexicana trajo consigo una nueva perspectiva en cuanto a los modelos educativos y culturales de Porfirio Díaz, pues ahora los elementos más significativos y aceptados socialmente eran el derecho a la tierra y a la escuela (Pacheco, 2015). Con la Constitución de 1917, se genera un proyecto de modernización económico y social, privilegiando la educación pública, y con ello la dotación de la cultura y las artes como una responsabilidad del Estado (Ysasi, 2017).

En 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP) durante la gestión de Álvaro Obregón, con José Vasconcelos como dirigente de la nueva entidad pública (Barrera, 2013). A partir de este momento se puede observar que el sector cultura comienza a subordinarse al educativo, tradición que duraría décadas, pues las competencias respecto la dotación de cultura se centralizan en esta dependencia.

La estrategia de Vasconcelos unificaba la cultura y la educación. Una de sus principales acciones encaminadas en la materia fueron las denominadas *Misiones Culturales*, mismas que buscaban difundir la literatura universal y la implementación de las primeras bibliotecas rurales en el país (Rodríguez, 2001, citado por Rodríguez, 2008, p. 16).

Asimismo, las nuevas acciones en materia de política cultural traían consigo el fomento de un fuerte sentimiento de nación. Después de las agitaciones políticas y fragmentaciones revolucionarias, relucía la necesidad de integrar al país a partir de la creación de una identidad colectiva. Se comienza a vislumbrar una perspectiva de política cultural cercana a la que busca legitimar las instituciones recién creadas y un proyecto político y social de largo alcance.

Como lo describe Mabire (2003), el nacionalismo se iba a fomentar a partir de generar enseñanzas comunes sobre el patrimonio y la historia, desde una perspectiva de interpretación que pudiera generar consenso. Con base en esto, se buscaría generar colectivamente objetivos comunes para finalizar con una tradición histórica de antagonismos devastadores.

Desde este momento, se distingue una fuerte cercanía entre el quehacer gubernamental en materia de cultura y las necesidades de legitimación respecto al orden político recién creado. Tomás Ejea (2008) describe que la política cultural en el periodo posrevolucionario se caracterizó principalmente por su subordinación a la necesidades e intereses coyunturales de los grupos en el poder. Más que perseguir el objetivo de generar desarrollo cultural, las intervenciones de gobierno parecían acciones dispersas que se aplicaban de manera aislada para dar salida a situaciones específicas.

En este punto cabe destacar la labor de los intelectuales respecto a la política cultural, eran ejecutores de proyectos de construcción nacional y políticas desde la oficialidad. Se desempeñaron de manera relevante en la reformulación de imaginarios e identidades nacionales, creando espacios públicos y culturales donde pudieron difundir sus ideas (Díaz, 2008).

Como lo describe Funes (2006), el lugar que adquieren los intelectuales es una continua tensión entre el campo de la cultura y el del poder. En el caso del México posrevolucionario, y de otros casos latinoamericanos de los años 20, implica una relación funcional y privilegiada entre intelectuales y poder. “Las letras y las artes “al servicio de la revolución” contribuyeron a crear discursos, imágenes y estereotipos de la nación mexicana dirigidos a ordenar el cambio” (Funes, 2006, p. 20).

A este respecto resalta el fomento del muralismo como corriente artística y como medida de política cultural. Éste tenía como objetivo generar un arte popular y

nacionalista que pudiera permear, a través de la pintura, valores compartidos a la sociedad posrevolucionaria (Feria y Lince, 2010). Esto de la mano de una cercanía entre el gobierno y los principales artistas, pues existía una relación de cobijo y fomento de proyectos a partir de encargos (Ejea, 2008).

A pesar de que existieron esfuerzos artísticos reales durante el muralismo, el fomento y las intenciones políticas de darle difusión hicieron que en ocasiones se considerara “un medio propagandístico ideológico más que un verdadero movimiento artístico, que tenía como objetivo la fundación de una nueva sociedad” (Manrique, 2007, citado por Feria y Lince, 2010, p. 87).

Asimismo, la política cultural fomentó el desarrollo de disciplinas como la literatura, la música, la pintura, entre otros, que a través de sus respectivas expresiones, buscaban crear un sentimiento de identidad en conjunto con los valores de la revolución. Caso similar, en la cinematografía, que con “los inicios de la televisión mexicana y la emergencia de los medios de comunicación masiva en los años cincuenta, contribuyeron a la consolidación de la ‘época de oro’ del cine mexicano y su proyección internacional” (Rodríguez, 2008).

Durante este periodo destaca el nacimiento de las que serían las organizaciones públicas culturales más importantes del país. En 1939 se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), con la misión de administrar el patrimonio cultural material y la publicación de investigaciones científicas y artísticas en cuanto a historia, arqueología, antropología y etnografía del país. En 1946 se fundó el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), con el objetivo de fomentar la creación e investigación de las bellas artes en todas sus ramas. Ambas organizaciones públicas surgen como órganos desconcentrados dependientes de la SEP pero con cierta autonomía y personalidad jurídica propia (Ortiz, Gutiérrez y Hernández, 2016).

A este respecto, cabe destacar la importante participación de las universidades públicas en materia de cultura. Desde su creación en 1910, la Universidad Nacional

de México (Universidad Nacional Autónoma de México a partir de 1929) ha contado con programas de extensión universitaria y difusión cultural, mismos que evolucionaron en distintos periodos hasta la actualidad, teniendo como labor actividades de difusión cultural y artística, el fomento de medios de comunicación universitarios (radio, publicaciones periódicas, televisión), y la divulgación de la ciencia e investigaciones académicas (Cano, 2019).

Estas tareas son replicadas posteriormente, y hasta la actualidad, por las diferentes universidades del país. Su labor en el sector cultura es considerada de vital relevancia, pues “la universidad es la institución rectora que debe jugar un papel importante y protagónico para generar cambios sustanciales que la sociedad requiere en lo social, económico, político y cultural, a través de la formación, investigación y vinculación con la sociedad, potenciando el interés por el desarrollo artístico cultural y de identidad nacional en todas las áreas del pensamiento (Figuerola, 2022, p. 3227).

A partir de los años 50 y con la coyuntura política de 1968, el modelo de política cultural enfocada al nacionalismo comenzó a ser criticado por sus bases de homogeneización y su cercanía al régimen político imperante. Los principales detractores argumentaban que la situación indígena debía ser abordada desde otras perspectivas, pues esa política cultural contemplaba al indio como un objeto a integrar, al que se debía educar, cambiar sus malos hábitos para que fuera funcional en sociedad y que estuviera en igual condiciones que los demás mexicanos (Bonfil, 1969, citado por Nivón, 2012, p. 13).

Este momento marca el comienzo de una nueva perspectiva, pues las acciones gubernamentales encaminadas a la cultura con los años comenzarán a aceptar y fomentar la multiculturalidad. Esto implica un fuerte acercamiento a las perspectivas de política cultural a partir de derechos culturales, de política pública y de desarrollo.



La creación en 1946 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) implicó el nacimiento del principal actor con injerencia internacional en la materia. Desde sus inicios, y a partir de los aprendizajes de la Segunda Guerra Mundial, la organización fomentaba la educación y la cultura como esenciales para garantizar la paz mundial, asimismo, México fue uno de los países precursores de la organización, pues asistió a la Conferencia Preparatoria de Londres en 1945 junto con otros 41 países (Lapatí, 2006).

Es a partir de los años 80 que se destaca una influencia tangible de esa organización en las medidas culturales del país, pues en 1982 los países miembros de la UNESCO se reunieron en México para llevar a cabo la Conferencia Mundial Sobre Políticas Culturales (Mundicult), emitiendo la Declaración de la Ciudad de México Sobre Políticas Culturales (Villaseñor, 2009).

Para entonces, en México se comienza a discutir la idea de crear un Consejo Nacional de las Artes o una Secretaría de Cultura. Sin embargo, los esfuerzos institucionales eran encaminados principalmente al campo artístico. En 1977 se crean: la Compañía Nacional de Teatro, la Compañía Nacional de Danza, la Compañía Nacional de Ópera y el Festival Internacional Cervantino (Ortiz, Gutiérrez y Hernández, 2016).

Asimismo, destaca la evolución de la subsecretaría encomendada a la cultura, que en los años 60 era nombrada como Subsecretaría de Asuntos Culturales. En 1970 fue conocida como Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar, misma que cambiaría de nombre en 1981 como Subsecretaría de Cultura y Recreación, y posteriormente en 1982, como Subsecretaría de Cultura. Todas ellas supeditadas al sector educativo (Ejea, 2009).

El 7 de diciembre de 1988 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

Surge como un órgano desconcentrado de la SEP, y sus atribuciones se sintetizan en la difusión de la cultura y las artes. El ente público de reciente creación fue el principal ejecutor de la política cultural, sin embargo, también destaca que es el primer responsable de trazar las directrices del sector cultural a partir de la coordinación con las demás organizaciones públicas en la materia (Diario Oficial de la Federación, 1988).

En este momento se vislumbra un reconocimiento institucional de la materia en el país, en gran parte por la agenda internacional con la que México se había comprometido. Sin embargo, también destaca la coyuntura política interna, pues con la llegada de Carlos Salinas a la presidencia se realizan una serie de acciones que buscan abrir los mercados a la dinámica global. La cultura comienza a ser un agente importante en cuanto a su valor económico y como sector prioritario para el intercambio en el mercado internacional.

El CONACULTA también implicó la institucionalización de una base de privilegios para los intelectuales, que a partir de becas y cargos garantizaban su permanencia en el medio cultural. O en todo caso, podían mantener su autonomía pero con el riesgo de ser relegados. La mayoría de ellos optaron por desarrollar sus actividades intelectuales sin confrontarlas con su enfoque político (Palau, 2007).

En esa tesitura la política cultural comienza a adoptar una perspectiva de política relativa al mercado cultural, al mismo tiempo que busca fomentar la multiculturalidad y el desarrollo de los derechos culturales. La creación del CONACULTA implicó la materialización de esas acepciones en una organización pública rectora en la materia. Entre sus principales funciones cabe destacar el “establecer criterios en la producción de cine, radio y televisión y en la industria editorial; planear, dirigir y coordinar las tareas relativas a las lenguas y culturas indígenas; organizar bibliotecas, museos y exposiciones; y auspiciar intercambios culturales con otros países” (Mabire, 2003, p. 58).

A este respecto también destaca la creación del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) en 1989. Éste responde a la necesidad de creadores e intelectuales de contar con apoyo financiero para respaldar sus proyectos, asimismo, desde su creación fue una herramienta para fomentar la producción artística, la difusión cultural y la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible del país (Ejea, 2009).

El FONCA (fideicomiso) y el CONACULTA (órgano desconcentrado) también surgen como una estrategia de modernización de la cultura, pues se buscaba una descentralización en la toma de decisiones. Asimismo, su naturaleza jurídica les permitía poseer cierta autonomía respecto al gobierno central. Ambos entes públicos fueron los principales rectores de la política cultural desde su creación hasta el surgimiento de la Secretaría de Cultura (2015).

Los esfuerzos que desarrolla el Estado mexicano en la materia evolucionan a partir de una reforma constitucional que reconoce a la cultura como un derecho. El 5 de marzo de 1993, la fracción V del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es modificada, y textualmente estipula: “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura” (Diario Oficial de la Federación, 1993, p. 2).

A pesar de que el apartado relativo a la cultura es menor y ambiguo, lo cierto es que ésta es la primera vez que se asume una responsabilidad cultural a un grado normativo alto. Por ende, el gobierno adquiere una obligación mayor en cuanto a las acciones desempeñadas (Lara, 2009). Asimismo, cabe destacar que este derecho es complementario al de la educación, conservando la amplia tradición de supeditarse a dicho sector.

Es en 2009 cuando se desarrolla otra gran reforma en la materia. En esta ocasión se realizan modificaciones al Artículo 4 Constitucional. En su párrafo 9 se describe que “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural” (Diario Oficial de la Federación, 2009, p.1).

De acuerdo con Dorantes (2013), entender los derechos culturales en términos jurídicos a partir de la reforma, implica tener en cuenta principalmente tres derechos concretos: a la creación, a la protección y difusión del patrimonio cultural, y al acceso de los bienes y servicios culturales. Asimismo, involucra la preservación de la diversidad a partir del respeto a las diferentes culturas evitando la imposición de un determinado tipo de cultura.

Ese momento trae consigo una fuerte ruptura con las perspectivas de política cultural que existían previamente, pues manejar a la cultura como un derecho privilegia la dignidad humana antes que al nacionalismo, el patrimonialismo, y el mercado. Sin embargo, cabe destacar que tampoco son nociones contradictorias, pues las dimensiones antes mencionadas comienzan a coexistir en una misma política cultural, con marcadas directrices basadas en el derecho a la cultura.

La forma de abordar la política cultural a partir de la política pública también se fortalece, pues las ideas de democratización y apertura que implica respecto al actuar del gobierno, se mimetizan fuertemente con la dimensión de los derechos humanos que promovía la agenda internacional. Ahora se busca garantizar el derecho a la cultura para consolidar una democracia. Asimismo, se vislumbra una separación con el sector educativo, pues ahora la cultura es considerada un derecho independiente con matices y naturaleza propia.

El 18 de diciembre de 2015 Enrique Peña Nieto crea la Secretaría de Cultura, absorbiendo todas las funciones que desempeñaba el CONACULTA, y elevando el sector cultural a uno prioritario dentro de la agenda de gobierno. A pesar de que dicha creación se atribuye como un logro presidencial, lo cierto es que también responde a la evolución nacional de la política cultural.

El nacimiento de esa institución resultó en un fuerte debate público entre académicos, intelectuales, artistas y trabajadores del sector. Como lo describe Rojas (2017), una de las principales críticas resultaba en el abandono de un modelo de protección patrimonialista de la cultura por parte del Estado a uno donde imperaba la visión mercantilista.

Se dice que esta perspectiva parte de abordar a la cultura como un recurso económico, así que se fortalecen “el entretenimiento, el consumismo y el turismo masivo en detrimento de la exaltación de la memoria, la identidad y en general de la responsabilidad educativa estatal que ahora se comparte y/o cede a la iniciativa privada” (Franco, 2016, p. 185).

Otra de las detracciones respondía a la dimensión administrativa, pues se argumentaba que la nueva Secretaría era meramente un cambio de adscripción en el que las funciones del CONACULTA quedaban intactas. Por lo tanto, elevar a tal rango el sector cultural resultaba innecesario. El mismo presidente del órgano, Rafael Tovar y de Teresa, con motivo del 25 aniversario y en el marco del Programa Especial de Cultura y Arte, descartó la posibilidad y necesidad de una secretaría. Posteriormente defendería su creación, siendo el primer titular de la misma (Rojas, 2017).

Asimismo, se critica que la iniciativa presidencial no se acompañara con una Ley de Cultura, pues ya existían los antecedentes constitucionales de reconocimiento como derecho y la dependencia no se enmarcaría en directrices claras de acción,

provocando una carencia de bases filosóficas en todo el quehacer de la Secretaría (Piñon, Sierra y Ventura, 2015, citado por Rojas, 2017, p. 9).

Desde las comunidades de las instituciones educativas y culturales imperantes hasta ese momento, resalta la inconformidad debido al rompimiento con la larga tradición de supeditar la cultura a un subsector educativo, pues también conllevaba terminar con el legado vasconcelista de la educación y a su vez con los valores nacionalistas que formaban la política cultural hasta ese momento.

Se argumentaba que la educación y la cultura resultaban indisolubles porque a partir del modelo construido en el país, la cultura entendida entonces como un conjunto de valores, sólo era transmisible a partir de la educación. Asimismo, se apelaba a una traición a la memoria histórica y una ofensa a la larga tradición nacional (Amador, 2015).

También destaca la inconformidad de los trabajadores administrativos, técnicos y manuales (ATM) del INAH, quienes han tenido una marcada historia de movilización en búsqueda de espacios democráticos dentro de los sindicatos educativos. A ellos se les suman trabajadores ATM, docentes e investigadores del INBA, así como empleados del CONACULTA (Bermúdez, 2016).

Sus principales detracciones referían a la incertidumbre de su adscripción laboral, pues al cambiar de sector, posiblemente cambiarían su contratación, antigüedad, y sobre todo, la dinámica de pertenecer a una base de trabajadores del sector educativo. Asimismo, preocupaba sobre cuáles serían las tareas de los antes mencionados institutos y si cambiaría su naturaleza en el marco de la nueva dependencia.

A pesar de que se convocan reuniones para realizar una estrategia de acción, y de que algunos grupos prefirieron mantenerse al margen, los trabajadores deciden buscar la forma de incidir proactivamente en los debates legislativos para la creación

de la Secretaría. A este respecto, la Comisión de Cultura del Senado de la República recibe en las instalaciones de San Lázaro a los diferentes sectores laborales de las instituciones culturales para recabar propuestas para la elaboración del dictamen que reformaría a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Bermúdez, 2016).

En cuanto al debate legislativo que se dio internamente se fijaron diferentes posturas. Quienes argumentaban a favor de la Secretaría, afirmaban que la institucionalización del quehacer cultural fortalecería la responsabilidad del Estado por implementar políticas públicas en la materia. Asimismo, se expresaba que implicaría el fortalecimiento de la protección del patrimonio nacional, y una reorganización institucional del sector (Expansión, 2015).

Los argumentos en contra giraban en torno a la posible privatización de la cultura, a la posibilidad de que el INBA y el INAH perdieran su autonomía técnica, así como al carácter demagógico de la iniciativa presidencial, pues describía un nulo interés en el tema cultural en el tiempo que llevaba la administración y una oportunidad de legitimación mediática a partir de la creación de la Secretaría (Expansión, 2015).

Lo cierto es que en el momento que entró en vigor el dictamen, no existía una ley de cultura, y el reglamento de la dependencia fue promulgado casi un año después, el 8 de noviembre de 2016 (Pérez, 2018). Por lo tanto, su estructura, funciones, tareas y procedimientos resultaron ambiguos al menos hasta ese momento.

Sin embargo, se percibe que esto fue el paso definitivo para que todas las perspectivas de política cultural se conjuntaran, incluyendo la perspectiva relacionada a las organizaciones culturales, pues la existencia de una secretaría implicaba el más grande reconocimiento institucional y, por lo tanto, una acción contundente de política cultural.

El 19 de junio de 2017 se promulga la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, resolviendo la demanda de los diferentes sectores de contar con una ley que pudiera reglamentar las bases constitucionales del derecho a la cultura, dotarle de un marco normativo a toda la estrategia de acción gubernamental, y sobre todo un esquema más específico a las funciones y atribuciones de la Secretaría de Cultura.

Entre los tópicos que la Ley contempla destacan el reconocimiento del carácter pluricultural del país, la preservación del patrimonio inmaterial (fiestas tradicionales, rituales, y otras expresiones culturales), mecanismos de participación ciudadana y las bases de coordinación entre la federación y los demás órdenes de gobierno (Zamora, 2017).

En cuanto a los derechos culturales descritos explícitamente en la normatividad, resaltan: el derecho al acceso a la cultura; a la elección libre y pertenencia a una o más identidades culturales; a la participación de manera activa y creativa en la cultura; a la comunicación y expresión en lengua o idioma de elección; y a la protección de la propiedad intelectual y artística. (Diario Oficial de la Federación, 2017a).

Respecto a la Secretaría, el Artículo 19 de la antes mencionada le otorga la responsabilidad de la conducción de la política nacional en materia de cultura, la coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los propósitos culturales, la promoción de un Sistema Nacional de Información en materia de cultura, y la coordinación con el sector educativo para crear recursos humanos propios (Diario Oficial de la Federación, 2017a).

En este punto, cabe destacar el hecho de que existe una tendencia de que la creación de instituciones culturales antecede a las normatividades, pues el reconocimiento constitucional al Derecho a la Cultura es posterior al nacimiento del CONACULTA, al igual que la Secretaría de Cultura y la posterior Ley. En otros términos, se instrumentaron una serie de acciones públicas que posteriormente se



institucionalizaron como políticas públicas a partir de la aprobación de la ley en la materia. Esto implica que por un tiempo ambas instituciones se desarrollaron de una manera ambigua respecto a la normatividad y, por lo tanto, sus propósitos y objetivos pudieron ser deliberativos.

Lo cierto es que a pesar de las críticas que surgieron en el proceso, la creación de una dependencia rectora en del orden federal responde a una evolución histórica de la política cultural. La influencia internacional para este fin jugó un papel determinante y los actores políticos encontraron en esta propuesta una forma de capitalización y legitimación. La creación del ente público resulta una forma acertada de llevar la materia cultura a la agenda pública. Actualmente, la Secretaría continúa vigente en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en un contexto donde el discurso de gobierno privilegia a la cultura como un agente de desarrollo.

A manera de conclusión, se puede vislumbrar la política cultural ha evolucionado y transitado por las diferentes facetas: un enfoque de promoción de valores nacionalista, la preservación del patrimonio material e inmaterial, la cultura como motor de desarrollo, una visión de mercado, la definición de una política pública para el sector, y el reconocimiento de los derechos culturales y la pluralidad.

### **Capítulo 3. La Secretaría de Cultura**

El 17 de diciembre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes para crear la Secretaría de Cultura”. Los principales artículos reformados fueron el 26 y el 38, asimismo, se crea el 41 Bis. Entre estas modificaciones destaca la aparición de la Secretaría de Cultura como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión; se eliminan las funciones culturales de la Secretaría de Educación Pública y se trasladan a la de recién creación, entre otras nuevas responsabilidades que le son atribuidas (DOF, 2015).

Además de las antes mencionadas, también se realizaron adecuaciones a otras diecinueve leyes, entre las que destacan: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Turismo, la Ley General de Educación, la Ley General de Bibliotecas, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Ley que Crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (DOF, 2015).

Eso vislumbra los cambios que se generan dentro de la Administración Pública cuando se crea una nueva secretaría, pues sus responsabilidades, objetivos y funciones pueden manifestarse a través de vínculos con otras, de tal forma que pueden descansar en otras dependencias. Tal es el caso de la labor compartida entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura de incentivar y promover la lectura y el libro, como lo estipula el Artículo 19 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro.

Igualmente, la responsabilidad compartida de figurar como dependencia administradora de inmuebles junto con la Secretaría de Gobernación, la Secretaría

de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, como lo estipula el Artículo 2, fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Asimismo, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público estipula en su Artículo 20 la corresponsabilidad de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Cultura de tener un registro sobre los representantes responsables de los templos y de los bienes que sean considerados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos propiedad de la nación.

El 21 de diciembre del mismo año, el entonces presidente Enrique Peña Nieto nombra a Rafael Tovar y de Teresa como primer secretario de Cultura (Ponce, 2020), quien fungió como director del CONACULTA de 1992 al 2000, y posteriormente de 2012 hasta su desaparición (Volpi, 2016). A pesar de que para el ejercicio fiscal de 2016 la Secretaría no figuraría como un ramo administrativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se estima que el presupuesto asignado para su primer año fue de 14.800 millones de pesos (Beauregard, 2015).

Como lo describe Beauregard (2015), diversos actores se pronunciaron respecto a la nueva dependencia. El mismo Rafael Tovar y de Teresa la defendió a partir de la fortaleza y autonomía que jurídicamente se le otorga para velar por los intereses culturales de la nación. Jorge Volpi percibe a la coyuntura como una oportunidad de estructurar la burocracia del sector cultural en el país. Por su parte, Elena Poniatowska, con una idea contraria, declara que la secretaría aumentaría la burocracia de una manera innecesaria. Juan Villoro afirmó que no es una medida sustantiva, sino política, y que no tendría impactos reales hasta que exista un programa nacional de cultura significativo.

El 8 de noviembre de 2016, casi un año posterior a su creación, se publica en el DOF el “Reglamento interior de la Secretaría de Cultura”, donde se determinan las facultades que posee, y las funciones de las unidades administrativas y de los

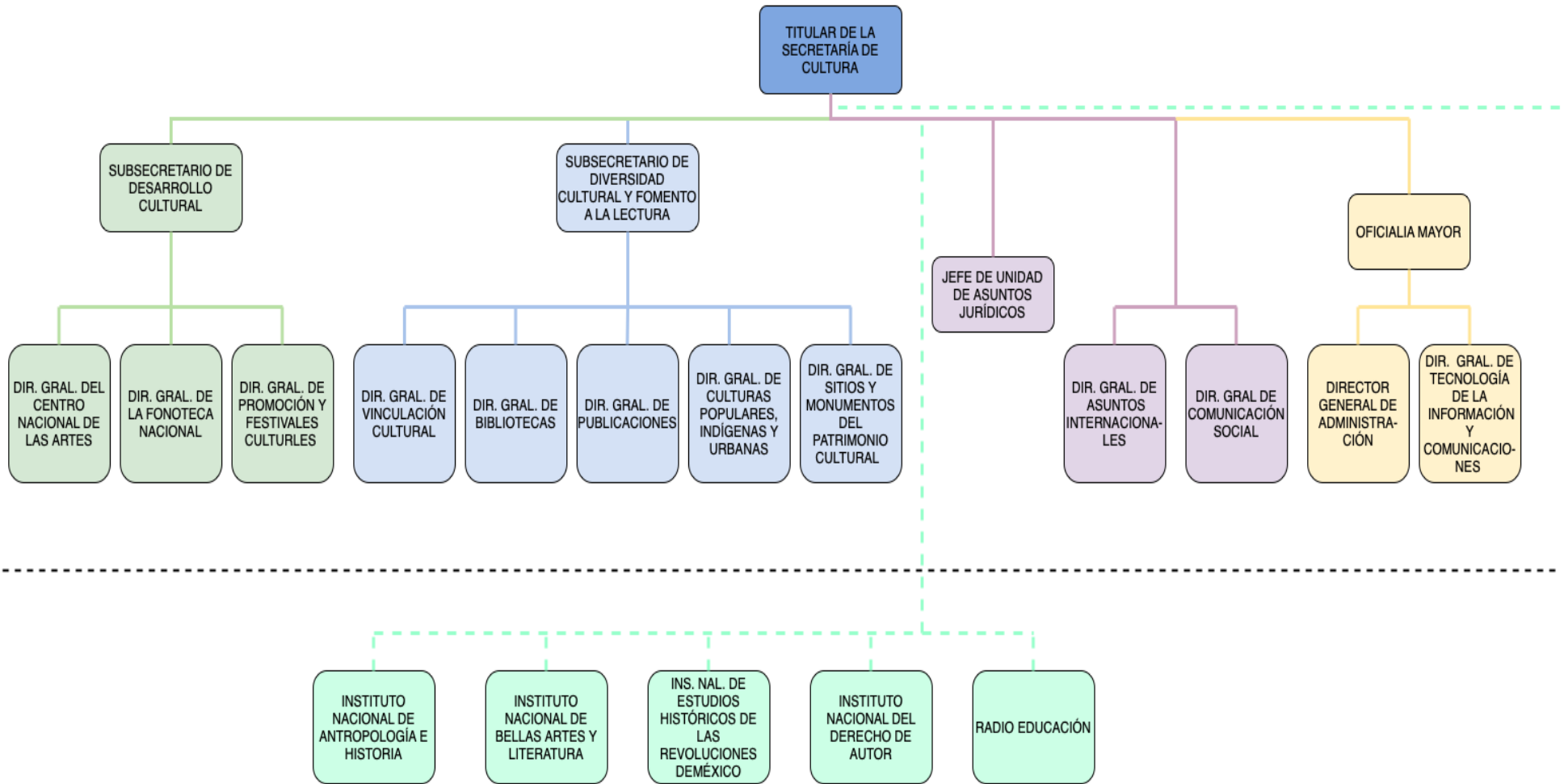
órganos desconcentrados. En su Artículo 1, describe a la Secretaría como “una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones que emita el Presidente de la República” (DOF, 2016a, p. 1).

Respecto a la estructura, se componía de dos Subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Unidad de Asuntos Jurídicos y doce Direcciones Generales. Los órganos administrativos desconcentrados que enuncia el apartado B del Artículo 2 son: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto Nacional del Derecho de Autor, y Radio Educación (DOF, 2016a).

El 10 de diciembre del 2016 fallece Rafael Tovar y de Teresa, y en su lugar, el 4 de enero de 2017 designan a María Cristina García Cepeda como titular de la dependencia (Amador, 2017, citado por Ponce, 2020, p. 78). El 17 de febrero del 2017 se publica el “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Cultura”, en donde se especifica la composición de su estructura.

Asimismo, el 12 de octubre del 2017 se da a conocer el “Manual de Organización General de la Secretaría de Cultura”, en el que se profundiza sobre los objetivos y atribuciones de cada unidad administrativa, concluyendo hasta ese momento con la creación de las bases normativas que dan sustento formal a los procesos administrativos y su estructura orgánica.

**Diagrama 5. Organigrama de la Secretaría de Cultura**



**Fuente:**

Elaborado con datos del Manual de Organización General de la Secretaría de Cultura (DOF, 2017c).

Como se puede observar en el Diagrama 5, la Secretaría se divide principalmente en la Secretaría de Desarrollo Cultural y la Secretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura. La primera de ellas cuenta con 3 Direcciones Generales encargadas de las materias de Centro Nacional de Artes, Fonoteca Nacional, y Promoción y Festivales Culturales. La segunda por su parte cuenta con 5 Direcciones Generales, que son responsables de las materias de Vinculación Cultural, Bibliotecas, Publicaciones, Culturas Populares, Indígenas y Urbanas, y Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.

Asimismo, cuenta con una Oficialía Mayor que tiene a su cargo la Dirección General de Administración y la de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. La Unidad de Asuntos Jurídicos depende directamente del Titular de la Secretaría, así como las Direcciones Generales de Asuntos Internacionales y de Comunicación Social. Por su parte, los cinco Órganos Desconcentrados que se desprenden de la Secretaría poseen cierto grado de autonomía como lo determina su naturaleza jurídica.

A partir de lo antes descrito se vislumbra que la estructura de la organización presenta marcadas divisiones y funciones, así como marcados niveles y jerarquías. De acuerdo con un enfoque configuracional, la Secretaría posee características cercanas a las de una burocracia mecánica, pues es centralizada, en ella existe una marcada división del trabajo y una alta especialización del mismo.

En cuanto al diseño, presenta características de una estructura funcional, pues existe una cadena de mando por cada una de las funciones de la Secretaría, Asimismo, presenta una jerarquía vertical y centralizada. La diferenciación se observa principalmente en las Direcciones Generales, pues en ellas recae la especialización de cada una de las tareas asignadas, mientras que al mismo tiempo corresponden a una misma cadena de mando.

Por su parte, los Órganos Desconcentrados en cuanto a configuración presentan características correspondientes a una organización diversificada, pues dentro de las divisiones jerárquicas se aprecia cierto grado de autonomía al tiempo que están supeditadas a control de una central administrativa (el titular de la Secretaría). Asimismo, se caracteriza porque cada una de estas subdivisiones tienden a parecerse a una burocracia mecánica.

Respecto al diseño, aparentan ser parte de una estructura divisional, pues son unidades administrativas que trabajan de forma descentralizada en cuanto a la toma de decisiones y las líneas de autoridad también existen en niveles más bajos de la jerarquía. Asimismo, en cada uno de ellos se encuentran sus respectivos departamentos especializados en diferentes materias.

También es observable que la estructura de la Secretaría corresponde a las funciones y responsabilidades que la normatividad le ha asignado, por lo tanto, cada una de las unidades administrativas concierne a una o más actividades que la legislación marca. Entonces, su diseño se construye deliberadamente a partir de las obligaciones y demandas que se le asignan.

Cabe destacar que las entidades paraestatales que coordina la Secretaría de manera sectorial para el año 2017 suman un total de 8, contemplando que las empresas de participación estatal mayoritaria son: Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.; Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana S.A. de C.V.; Educal S.A. de C.V.; Estudios Churubusco Azteca, S.A.; Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. Los organismos descentralizados son el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, y el Instituto Mexicano de Cinematografía. En cuanto a fondos y fideicomisos se presenta el Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

Éstas presentan características muy similares a la de los órganos desconcentrados, en cuanto a configuración como una organización diversificada, y respecto al diseño

como una estructura divisional. Las entidades paraestatales se caracterizan por poseer un grado de autonomía mayor debido a que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, están organizadas en el sector de la Secretaría de Cultura.

### 3.1 Análisis de plazas

Una de las características destacables que se contempla en materia de diseño, son las dimensiones o el tamaño de determinada organización, pues es uno de los principales elementos que componen a la estructura. En el caso de la Secretaría de Cultura, cabe destacar que, contemplando el sector central, se compone de 15 entes administrativos. Sin embargo, para ponderar concretamente su tamaño, es menester contemplar el número de individuos que la componen.

**Tabla 1. Número de plazas de la Secretaría de Cultura por ente administrativo de 2017 a 2022**

Ente administrativo	No. Plazas					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Secretaría de Cultura (Sector Central)	3,153	3,133	3,133	3,031	3,025	3,016
Instituto Nacional de Antropología e Historia	5,116	4,968	4,968	4,910	4,910	4,910
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	4,375	4,375	4,393	4,357	4,357	4,357
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	41	41	41	36	36	36
Instituto Nacional del Derecho de Autor	186	186	186	182	183	182
Radio Educación	214	214	213	213	213	212
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	40	40	40	39	39	39



Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana S.A. de C.V.	148	148	146	146	146	146
Educal S.A. de C.V.	473	473	473	467	467	467
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	169	169	169	165	165	165
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	182	182	182	176	176	176
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	100	100	100	85	85	85
Instituto Mexicano de Cinematografía	107	104	104	98	98	98
Fideicomiso para la Cineteca Nacional	130	130	130	120	120	120
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	-	-	-	-	99	99
<b>TOTAL</b>	<b>14,434</b>	<b>14,263</b>	<b>14,278</b>	<b>14,025</b>	<b>14,119</b>	<b>14,108</b>

**Fuente:** Elaborado con datos del Analítico de Plazas y Remuneraciones del PEF de 2017 a 2022.

Las dimensiones de la Secretaría son observables a partir del Análisis de Plazas y Remuneraciones que se desprende del PEF (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016). Para el año 2017, la estructura de la dependencia se componía en total de 14,434 funcionarios. Como se observa en la Tabla 1, la mayoría de ellos se desempeñaban en el INAH (5,116) y en el INBAL (4,375).

Por su parte, la estructura de la dependencia (sector central) sin contar órganos desconcentrados y organismos descentralizados era de 3,153 plazas. El total de funcionarios que se desempeñaban en los demás órganos desconcentrados suma un total de 441. Por su parte, los organismos descentralizados suman un total de 1,349 plazas, siendo el EDUCAL S.A. de C.V. el más grande de ellos con un total de 473 puestos en activo.

Esto implica que gran parte de la estructura se centra en los dos órganos desconcentrados antes descritos. Esto se explica, en parte, por ser las bases

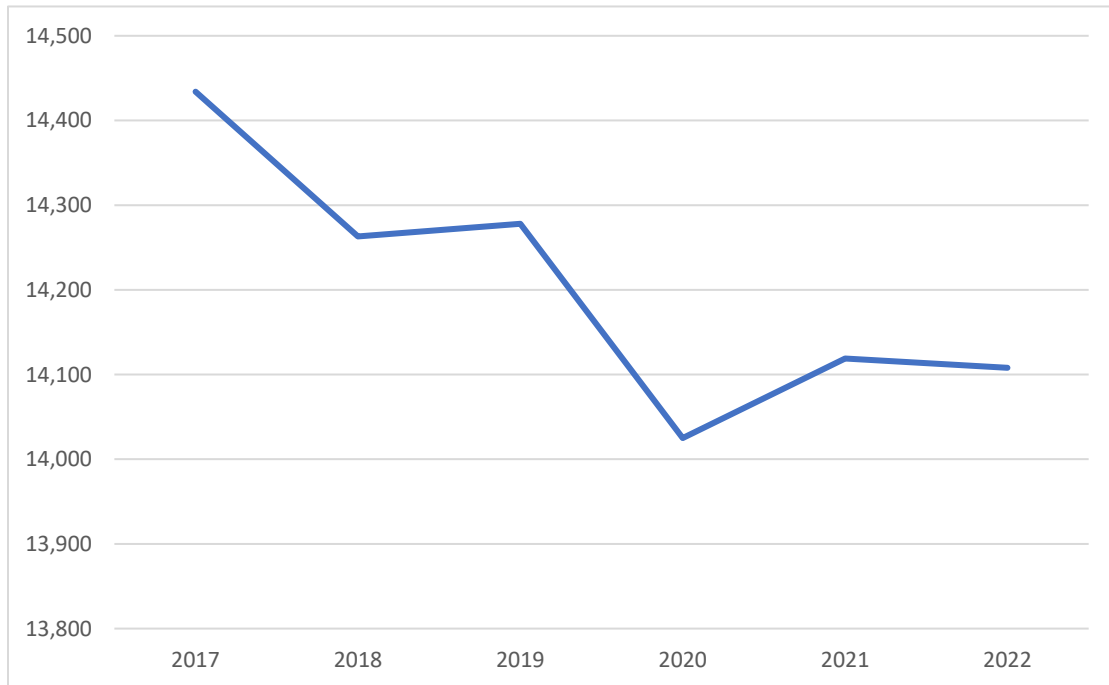
institucionales de la política cultural en el país, pues su creación antecede al del CONACULTA y, por lo tanto, también a la Secretaría de Cultura. Asimismo, la normatividad que se construye a partir de la reforma constitucional de 2009 y las leyes subsecuentes en materia de cultura, priorizan las responsabilidades patrimoniales y de fomento a la cultura y las artes, mismas que recaen específicamente en estos dos entes públicos.

También en la Tabla 1 se observa que el tamaño de la Secretaría en cuanto a sector central y órganos desconcentrados se ha mantenido relativamente similar desde su creación. Sin embargo, se describe una disminución de plazas en todos los entes públicos. El sector central de la dependencia en 2017 contaba con 3,153 funcionarios, y para 2022 se registraron 3,016.

Por su parte el INAH, que en 2017 contaba con 5,116 plazas, para 2022 se estimaron 4,910. El INBAL en los mismos periodos de tiempo, registra 4,375 y 4,357 funcionarios respectivamente. El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México presenta una disminución de 5 puestos, modificando el número de plazas de 41 a 36. El Instituto Nacional del Derecho de Autor a lo largo de los 5 años ha disminuido de 186 a 182 plazas. Por último, Radio Educación de tener 214 funcionarios, estima 212 en el presente ejercicio fiscal.

En el Gráfico 1 se observan los totales del número de plazas de la dependencia entre los años 2017 y 2022. El gráfico describe importantes disminuciones de personal, como es el caso de los años 2018 y 2020, así como aumentos en los años 2019 y 2021. Lo cierto es que, desde el primer año de registro, ha disminuido el sector cultural en términos generales. En el caso del aumento de plazas para el ejercicio fiscal 2021, se explica por la integración del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías al sector cultura, mismo que se desempeñaba como una entidad paraestatal sectorizada en la Secretaría de Bienestar.

**Gráfico 1. Total de plazas de la Secretaría de Cultura de 2017 a 2022**



**Fuente:** Elaborado con datos del Analítico de Plazas y Remuneraciones del PEF de 2017 a 2022.

De lo expuesto hasta este punto sobre el tamaño, se concluye que la Secretaría de Cultura es una dependencia relativamente pequeña en contraste con otras, que no ha modificado sus dimensiones de forma excesiva desde su creación hasta la actualidad. Esta carencia de fluctuaciones fuertes en su tamaño puede responder a que es relativamente poco el tiempo desde su creación. Lo cierto es que sí presenta una tendencia a la disminución general de su personal.

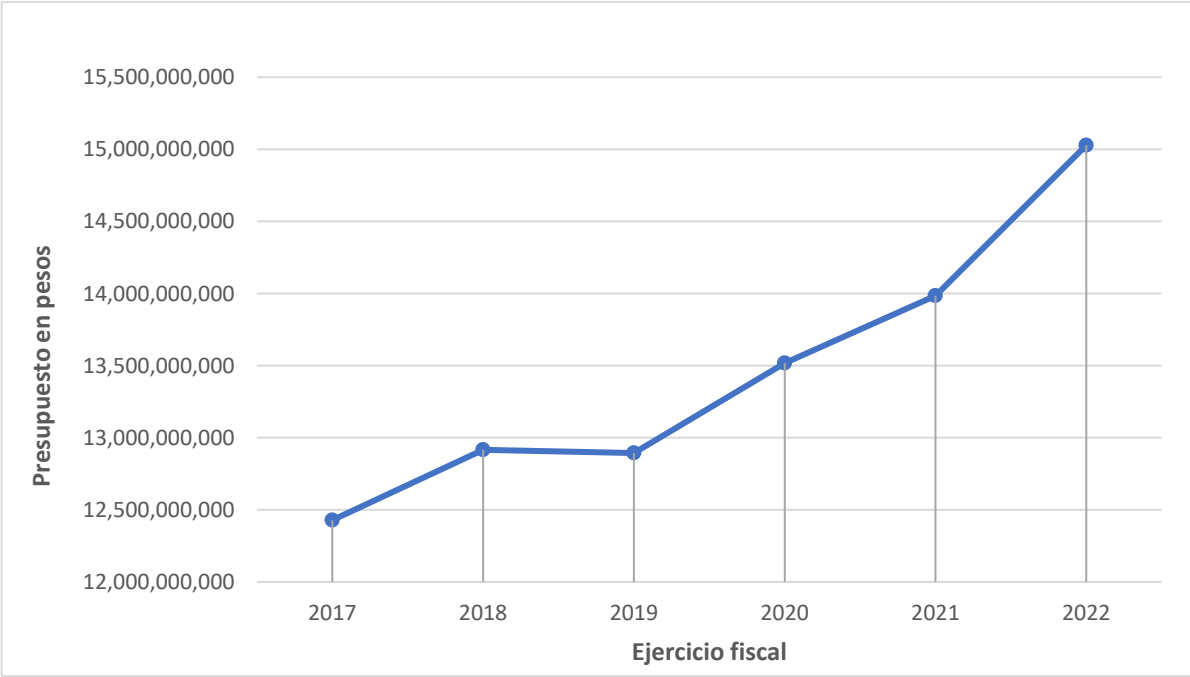
### **3.2 Análisis presupuestario**

Otra manera de abordar la estructura de la dependencia y vislumbrar los cambios que suceden en ella es a partir del análisis presupuestario. Generalmente la asignación de recursos describe la prioridad que se le otorga a las organizaciones públicas. Asimismo, los incrementos y decrementos monetarios tienen como consecuencia usualmente modificaciones en las dimensiones de la estructura.

La primera vez que la dependencia figuraría dentro del PEF (ejercicio fiscal de 2017), lo haría con el Ramo Administrativo 48 “Cultura”. El presupuesto que se le asignó a la Secretaría fue de 12,428,300,085 pesos. (DOF, 2016b). Para el último año del sexenio de Enrique Peña Nieto, obtuvo un incremento, presupuestando 12,916,173,982 pesos (DOF, 2017d).

Asimismo, el año 2019 presupuestaría 12,894,090,259 pesos (DOF, 2018) . Para el año 2020 la cifra incrementó a 13,517,480,531 de pesos (DOF, 2019). En el año de 2021, la Secretaría obtiene otro incremento sustancial, presupuestando 13,985,117,395 de pesos (DOF, 2020). Sin embargo, el mayor aumento alcanzando se vislumbra hasta la asignación presupuestal del año en curso, obteniendo 15,028,490,017 de pesos (DOF, 2021).

**Gráfico 2. Presupuesto asignado a la Secretaría de Cultura entre 2017 y 2022**



**Fuente:** Elaborado con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años de 2017 al 2022.

En el Gráfico 2 se observa un incremento presupuestario desde la creación de la Secretaría. Sin embargo, el periodo que comprende de 2019 al 2022 es en el que se registra un aumento significativo del 6.04%. Esto contrasta con lo expuesto a partir del análisis de plazas descrito anteriormente.

Aunque la dependencia ha crecido presupuestariamente con el paso de los años, sus dimensiones en cuanto al personal han disminuido. Esto implica que los aumentos en las erogaciones no se centran en el pago de nómina, por lo tanto, el recurso asignado es destinado a otros fines. Asimismo, esto significa que el fenómeno del cambio organizacional no se explica únicamente con la relación entre el presupuesto y el número de plazas.

### 3.3 Análisis por programas

Otro acercamiento importante para rastrear el cambio dentro de la organización es a partir de los programas presupuestarios que de ella se desprenden y los recursos que se le asignan. En este punto cabe analizar específicamente a los que tienen modalidad S (sujetos a reglas de operación) y U (otros subsidios), pues esta clasificación implica programas con transferencias directas de apoyos a beneficiarios de los programas.

**Tabla 2. Presupuesto asignado a programas presupuestarios con modalidad S y U de 2017 a 2022**

	<b>Clave Presupuestaria</b>	<b>Programa Presupuestario</b>	<b>Presupuesto asignado</b>	<b>Total</b>
<b>2017</b>	S243	Programa Nacional de Becas	13,154,325	<b>163,154,325</b>
	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	150,000,000	
<b>2018</b>	S243	Programa Nacional de Becas	13,784,257	<b>163,784,257</b>
	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	150,000,000	
<b>2019</b>	S243	Programa Nacional de Becas	15,173,830	<b>1,393,314,559</b>
	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	78,140,729	

	S268	Programa de Apoyos a la Cultura (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	500,000,000	
	U281	Programa Nacional de Reconstrucción	800,000,000	
<b>2020</b>	S303	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	15,218,615	<b>498,551,948</b>
	S268	Programa de Apoyos a la Cultura (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	150,000,000	
	U281	Programa Nacional de Reconstrucción	333,333,333	
<b>2021</b>	S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	45,000,000	<b>510,508,235</b>
	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	120,000,010	
	S303	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	12,174,892	
	U281	Programa Nacional de Reconstrucción	333,333,333	
<b>2022</b>	S057	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	46,688,838	<b>736,602,012</b>
	S268	Programa de Apoyos a la Cultura	124,503,583	
	S281	Programa Nacional de Reconstrucción	332,777,778	
	S303	Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	12,631,813	
	U282	Estímulos a la creación artística, reconocimientos a las trayectorias y apoyo al desarrollo de proyectos culturales	110,000,000	
	U283	Fomento al Cine Mexicano	110,000,000	

**Fuente:** Elaborado con datos del Análisis Funcional Programático Económico del PEF de 2017 a 2022.

Como se observa en la Tabla 2, en el año 2017 existían únicamente 2 programas presupuestarios con las modalidades antes mencionadas, el Programa Nacional de Becas y el Programa de Apoyos a la Cultura, que juntos presupuestaban

\$163,154,325. Para el ejercicio fiscal de 2018, se conservan los mismos programas, sólo que en dicho año se presupuestaron \$163,784,257.

El año 2019 destaca principalmente por un incremento del 850.7% respecto al año anterior, agregándose el Programa Nacional de Reconstrucción que presupuesta \$800,000,000, y unas ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados al Programa de Apoyos a la Cultura por \$500,000,000.

El Programa Nacional de Reconstrucción surge a partir del ejercicio fiscal antes mencionado con el objetivo de mitigar los daños consecuencia de los sismos de 2017. Este programa se gestiona en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Cultura a la que le corresponde la restauración, conservación y mantenimiento de los bienes culturales que forma parte del patrimonio cultural de las comunidades afectadas (Gobierno de México, 2019).

En el caso del Programa de Apoyos a la Cultura, el incremento presupuestario se destinó a seis vertientes que apoyan a los festivales culturales, la restauración de la infraestructura cultural, a las instancias culturales de los estados y a las culturas comunitarias (Secretaría de Cultura, 2019). Estas vertientes son: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura (AEIC), Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), Apoyo a la Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ACMPM), Fondo Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artístico de Propiedad Federal (FOREMOBA), y Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST).

En 2020 aparece el Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales, en lugar del Programa Nacional de Becas. En este ejercicio fiscal se percibe una fuerte disminución respecto al anterior, pues el presupuesto total para programas con modalidad S y U fue de \$498,551,948, debido a que el presupuesto asignado a los dos programas principales disminuyó considerablemente. Al Programa Nacional de

Reconstrucción se le asignan \$333,333,333. Una diferencia de - 58.3% respecto al año anterior.

Por su parte, el Programa Apoyos a la Cultura presupuesta \$150,000,000. Una diferencia de -74% comparándolo con el ejercicio fiscal pasado. Cabe destacar que en este caso, se registra únicamente como “Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados”, pues inicialmente no había sido considerado dentro del proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo (Quiroga, 2019).

Para 2021, surge el Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), con una asignación presupuestal de \$45,000,000. Esto se explica a partir de que el FONART (fideicomiso público) se sectoriza en la Secretaría de Cultura como una entidad paraestatal a partir del mismo año, en el pasado se encontraba en el Ramo 20, Bienestar.

De los cambios que se pueden percibir en la estructura a partir del análisis presupuestal, éste es uno de los primeros, pues la asignación presupuestaria materializa la incorporación del FONART a la Secretaría, indicando que la estructura se ha modificado con la anexión de la entidad paraestatal. Por lo tanto, las unidades administrativas que se desprenden del mismo ahora forman parte de la misma estructura.

Los demás programas del ejercicio fiscal 2021 se conservan. El recurso asignado al Programa de Apoyos a la Cultura disminuye nuevamente, presupuestando \$120,000,010. Asimismo, el Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales disminuye su asignación en \$3,043,723. En esta ocasión la Secretaría presupuesta \$510,508,235 para programas con modalidad S y U.

Para el ejercicio fiscal 2022, surgen otros dos programas. Primeramente, el Programa de estímulos a la creación artística, reconocimientos de las trayectorias y apoyo al desarrollo de proyectos culturales, en sustitución al Fondo Nacional Para



la Cultura y las Artes (FONCA) que desaparece a partir del “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos y análogos” publicado en el DOF el 2 de abril de 2020.

Este decreto es una de las medidas que se fomentan desde el ejecutivo respecto a su discurso de austeridad y anticorrupción, pues se especulaba que los fideicomisos eran poco transparentes y se gestionaban de forma discrecional. Por lo tanto, la desaparición del FONCA y su adscripción a la Secretaría de Cultura, se consideraba, implicaría que los apoyos a creadores tuvieran reglas de operación claras y ningún margen a la corrupción (Rey, 2020).

Por su parte la comunidad artística discrepaba al respecto, pues se argumentaba que el FONCA era de los fideicomisos más transparentes y auditados. Asimismo, defendían los impactos positivos respecto a su población objetivo y como principal potenciador de arte en el país. Las críticas al nuevo Sistema de apoyos radicaban en la posible burocratización de los subsidios y a la incertidumbre financiera respecto a su presupuestación, pues también se especulaba que ésta podía ser insuficiente (Palapa y Vargas, 2020).

El FONCA teniendo una naturaleza de contrato de mandato, funcionaba a partir de órganos colegiados dirigidos por una Comisión de Supervisión y por un Secretario Ejecutivo (Secretaría de Cultura, 2018). Su estructura y conformación recaía en funcionarios públicos con cargos ya establecidos en determinadas unidades administrativas. Por lo tanto, sus funciones eran de naturaleza deliberativa, mientras que las operaciones y funciones administrativas descansaban principalmente en el Mandatario (institución financiera privada).

Al desaparecer el contrato y surgir el programa de estímulos a la creación artística, las unidades administrativas que quedan como encargadas de la gestión son la Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura y la Dirección General del Centro Nacional de las Artes (adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Cultural).

Por lo tanto, estas funciones se anexan a las que ya desempeñaban, sin la creación de nuevas unidades que se responsabilicen de estas otras labores.

El segundo programa que se anexa para el presente ejercicio fiscal es el de Fomento al Cine Mexicano, que surge con el fin de realizar las actividades antes desempeñadas por el Fondo de Inversión y Estímulos del Cine (FIDECINE), y el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (FOPROCINE) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021c). En este caso, la unidad responsable de la gestión del programa es el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE).

El FOPROCINE desaparece de igual manera a partir del Decreto del 2 de abril de 2020, mientras que el FIDECINE, al tener una base normativa en la Ley Federal de Cinematografía, se inhabilita mediante una reforma el 6 de noviembre de 2020. Al ser ambos fideicomisos públicos se integran de un Comité Técnico, que opera de forma colegiada, y de un Secretario Ejecutivo (IMCINE, 2020 y IMCINE, 2019). En este caso, la fiduciaria adquiere responsabilidades compartidas con la unidad responsable. En el caso del primero fungía la Coordinación General del IMCINE, y en el caso del segundo la Dirección de Apoyo a la Producción Cinematográfica del IMCINE.

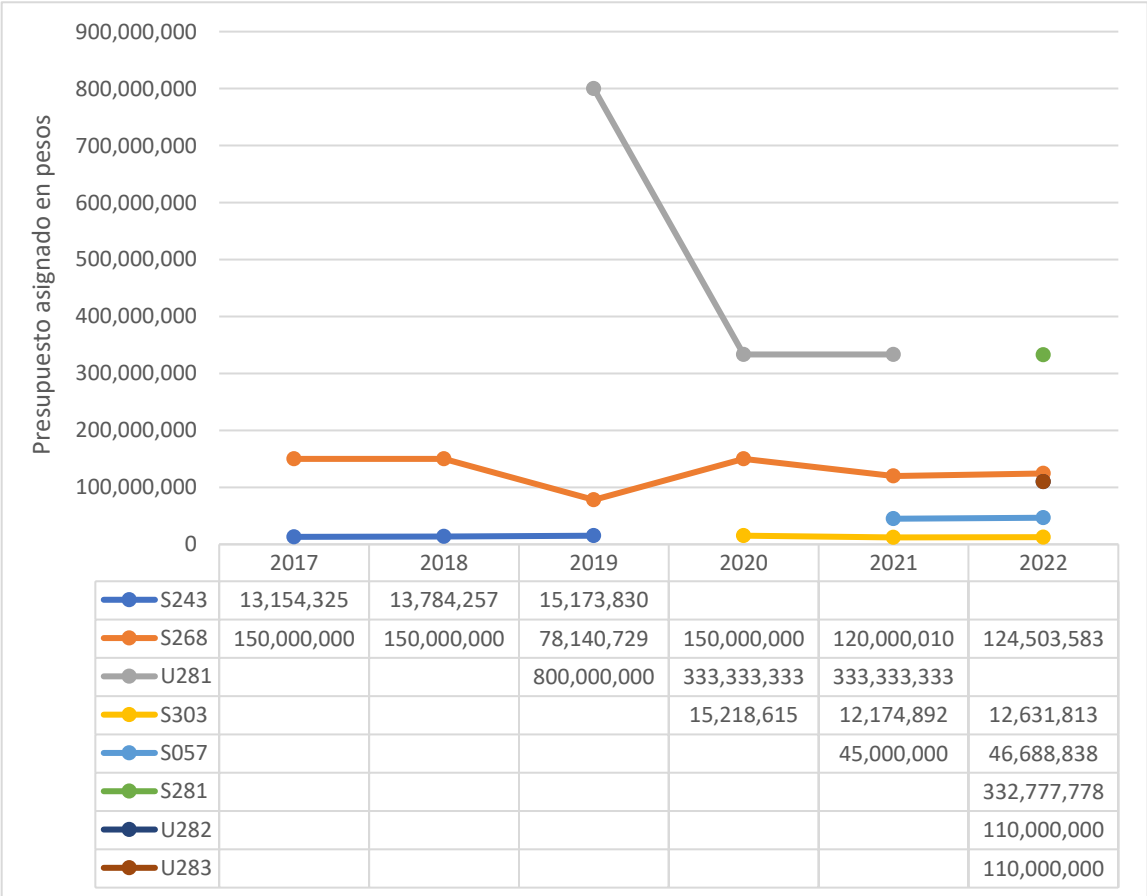
Cada uno de los programas nuevos presupuestan \$110,000,000, mientras que el total asignado a programas con modalidad S y U es de \$736,602,012. Sin embargo, una estimación de FUNDAR (2021) a través del análisis de egresos anuales de los fondos mencionados, describe que para el ejercicio fiscal 2022 el FONCA debería presupuestar \$1,045,000,000 (9.5 veces más que lo asignado al programa que los sustituye), y al FIDECINE y al FOPROCINE se les debían asignar \$185,130,000 (68% más de lo asignado al programa Fomento al Cine Mexicano).

Eso implica que los programas que se crean a partir de la desaparición de los fondos no llegan a cubrir los alcances que anteriormente tenían. Al caracterizarse por ser apoyos monetarios o subsidios, la disminución presupuestaria para estos fines

impacta principalmente a los usuarios. Sin embargo, dada la naturaleza de los fondos, el cambio en la estructura es observable únicamente en cuanto a la desaparición de las instituciones financieras privadas como colaboradoras y principales administradoras de los recursos.

Lo cierto es que de 2017 a 2022, existe un incremento presupuestario de 351.4% en programas con modalidad S y U. Como se observa en el Gráfico 4, existe una tendencia al alza en cuanto a la asignación de recursos, exceptuando el año de 2019, mismo que es influenciado por el Programa de Apoyos a la Cultura, y por el Programa Nacional de Reconstrucción descritos anteriormente.

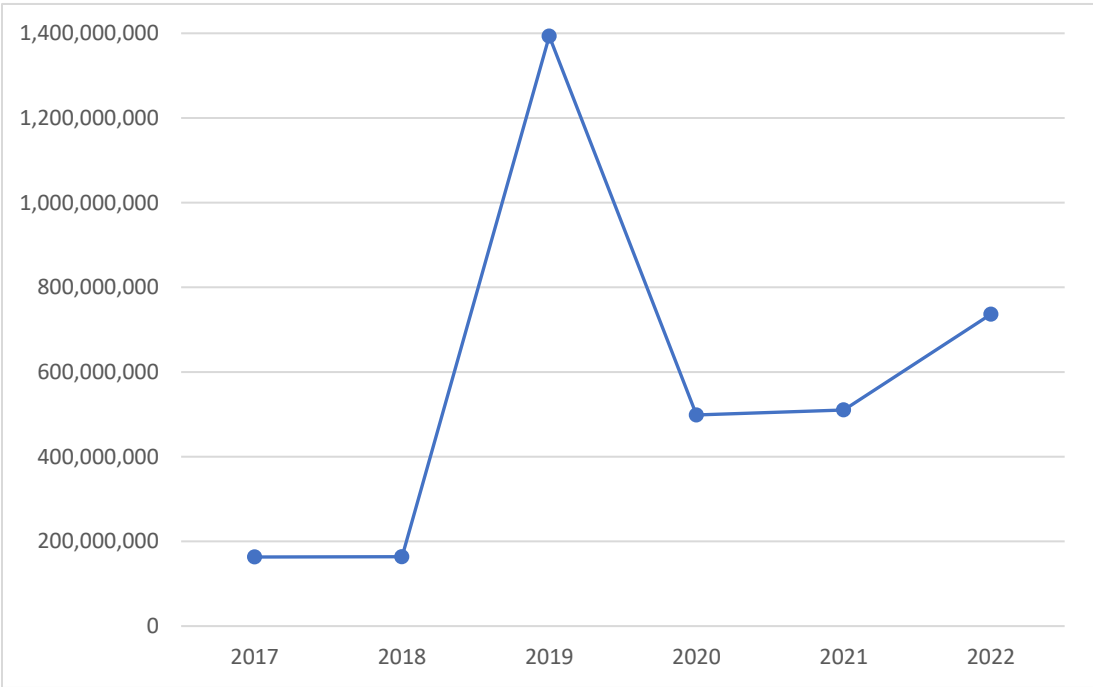
**Gráfica 3. Presupuesto asignado por programa con modalidad S y U de 2017 a 2022**



**Fuente:** Elaborado con datos del Análisis Funcional Programático Económico del PEF de 2017 a 2022.

Asimismo, la tendencia de crecimiento que tienen los programas antes mencionados, coincide con el aumento presupuestario que ha tenido la Secretaría desde su creación, observable en el Gráfico 2. Esto implica que el crecimiento del recurso que ha percibido la Secretaría con los años, se orienta a programas con modalidad S y U.

**Gráfico 4. Presupuesto total asignado a programas presupuestarios con modalidad S y U de 2017 a 2022**



**Fuente:** Elaborado con datos del Análisis Funcional Programático Económico del PEF de 2017 a 2022.

Teniendo en cuenta el análisis de plazas, el análisis presupuestario, y el análisis por programas con modalidad S y U descritos anteriormente, se infieren los principales hallazgos respecto a la estructura y el cambio dentro de la Secretaría de Cultura. Primeramente, sus dimensiones son relativamente pequeñas respecto a estructuras organizacionales más complejas dentro de la Administración Pública Federal.

A pesar de que el sector central es el principal objeto de análisis en la presente investigación, lo cierto es que la mayor concentración de funcionarios (y por lo tanto de dimensión estructural de la Secretaría) se da en dos órganos desconcentrados, el INBAL y el INAH, por lo que se deduce que presentan sus respectivas estructuras, procesos administrativos y complejidades organizacionales.

La Secretaría no ha presentado cambios significativos respecto a sus dimensiones a lo largo de los años desde su creación. Sin embargo, es observable una disminución de servidores públicos dentro de la misma, lo que también supone la minimización de la estructura. Del ejercicio fiscal de 2017 al de 2022, se registra una disminución de 326 plazas.

Esto es contrastante con el aumento presupuestario que ha tenido el mismo Ramo 48, pues otro de los hallazgos es la tendencia al alza del presupuesto en general. Teniendo en cuenta la disminución de personal, surge la hipótesis de que este aumento se pudo materializar a partir del crecimiento de los programas presupuestarios que implican transferencias directas a los beneficiarios.

A partir del análisis de los programas con modalidad S y U, se confirma la hipótesis, pues de existir únicamente 2 de estos en el ejercicio fiscal de 2017, en el presente año se gestionan 6 programas con dicha categoría presupuestal, y como es observable en el Gráfico 4., existe una tendencia al incremento presupuestario. Asimismo, el análisis destaca la incorporación del FONART a la estructura orgánica y el desempeño de las funciones que anteriormente tenían el FONCA, el FIDECINE y el FOPROCINE.

### **3.4 La Secretaría de Cultura en la actualidad**

De acuerdo con el análisis antes realizado, a datos del Análisis Funcional Programático Económico y del Análisis Administrativo Económico del PEF 2022, se

construye a continuación una estimación de cómo es actualmente la Secretaría de Cultura. Entre otros elementos, en el Diagrama 6 se pueden observar las unidades administrativas, el presupuesto que se les asigna para el presente ejercicio fiscal, y los programas con modalidad S y U de los que son responsables en dado caso.

Es observable la similitud respecto al organigrama que describe la estructura orgánica de la Secretaría en el 2017 (Diagrama 5). Actualmente, se compone de 2 Subsecretarías, 12 Direcciones Generales, una Unidad de Asuntos Jurídicos, y una Unidad de Administración y Finanzas que reemplaza a la anterior Oficialía Mayor.

Respecto a los órganos desconcentrados, se mantienen los mismos 5 desde 2017: el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, y Radio Educación.

Las entidades sectorizadas a la Secretaría son las siguientes: Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.; Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana S.A. de C.V.; Educal S.A. de C.V.; Estudios Churubusco Azteca, S.A.; Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.; Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; el Instituto Mexicano de Cinematografía; el Fideicomiso para la Cineteca Nacional; y el recién anexado Fondo Nacional para el Fomento de la Artesanías.

A partir de una óptica contingencial, la Secretaría de Cultura presenta características y variables estructurales acordes a una dirección mecanicista, con altos grados de estandarización y formalización. Es decir, existen procedimientos y normas claras que se cumplen dentro de la organización y se hacen explícitos a partir de documentos y manuales formales. Por lo tanto, se puede observar que el ambiente organizacional de la Secretaría es relativamente estable, pues sus variables internas son las características de organizaciones que tienden a ser poco fluctuantes.

Sin embargo, esto no implica que la organización esté libre de contingencias externas, pues existen variables que han afectado su estructura y dinámica interna. A este respecto, destacan las variables políticas: desde el cambio de CONACULTA a Secretaría de Cultura, hasta los efectos de las políticas de austeridad y anticorrupción que ha conllevado a la integración de las funciones del extinto FONCA.

En este punto cabe mencionar que desde su creación, la Secretaría refleja un fenómeno conocido como isomorfismo, pues al momento de transicionar a Secretaría adopta semejanza en las estructuras jerárquicas y centralizadas similares a las de otras organizaciones de su entorno (las demás secretarías de Estado). Esto explica que muchas características organizacionales sean las típicas de las organizaciones públicas.

A partir de esto podemos señalar que los cambios en la organización se deben principalmente a las contingencias políticas que afronta la Secretaría. Pues las prioridades presupuestarias y programáticas provienen directamente de la agenda del gobierno del presidente Andres Manuel López Obrador.

Respecto a la estructura y a partir de un enfoque configuracional, continua con características de una burocracia mecánica por la marcada división del trabajo y la centralización. Asimismo, el diseño conserva las cualidades de una estructura funcional, con una marcada cadena de mando y la especialización de cada una de sus funciones.

Los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales figuran como parte de una organización diversificada, pues poseen cierto nivel de autonomía en cuanto a sus funciones y tienen una estructura propia similar a una burocracia mecánica. Su diseño responde a una estructura divisional, pues operan de forma descentralizada y hay líneas de autoridad en niveles más bajos de la jerarquía.

En cuanto a la diferenciación, la mayoría del sector central se concentra en la Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura, pues posee 5 Direcciones Generales. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Cultural cuenta con 3. Las funciones sustantivas recaen en las antes mencionadas, mientras que las funciones adjetivas son realizadas en 4 Direcciones Generales.

En cuanto al presupuesto que se le asigna a cada una de las unidades administrativas, las áreas más destacables son el INAH, el INBAL y la Subsecretaría de Desarrollo Cultural. Por su parte, las unidades con menor presupuestación son la Dirección General de la Fonoteca Nacional, la Dirección General de Asuntos Internacionales y Estudios Churubusco Azteca S.A.

También son observables las unidades responsables de los programas con modalidad S y U. El Programa de Apoyos a la Cultura reside en la Dirección General del Centro Nacional de la Artes, en la Dirección General de Vinculación Cultural, en la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas, y en la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.

El Programa Nacional de Reconstrucción está a cargo de la misma Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural. Por su parte, el Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales se gestiona conjuntamente entre el INAH y el INBAL. El programa de Fomento al Cine Mexicano recae en el Instituto Mexicano de Cinematografía.

El FONART es la unidad responsable del Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías. Por último, el programa de Estímulos a la creación artística, reconocimientos a las trayectorias y apoyo al desarrollo de proyectos culturales es gestionado por la Subsecretaría de Diversidad Cultural y Fomento a la Lectura.

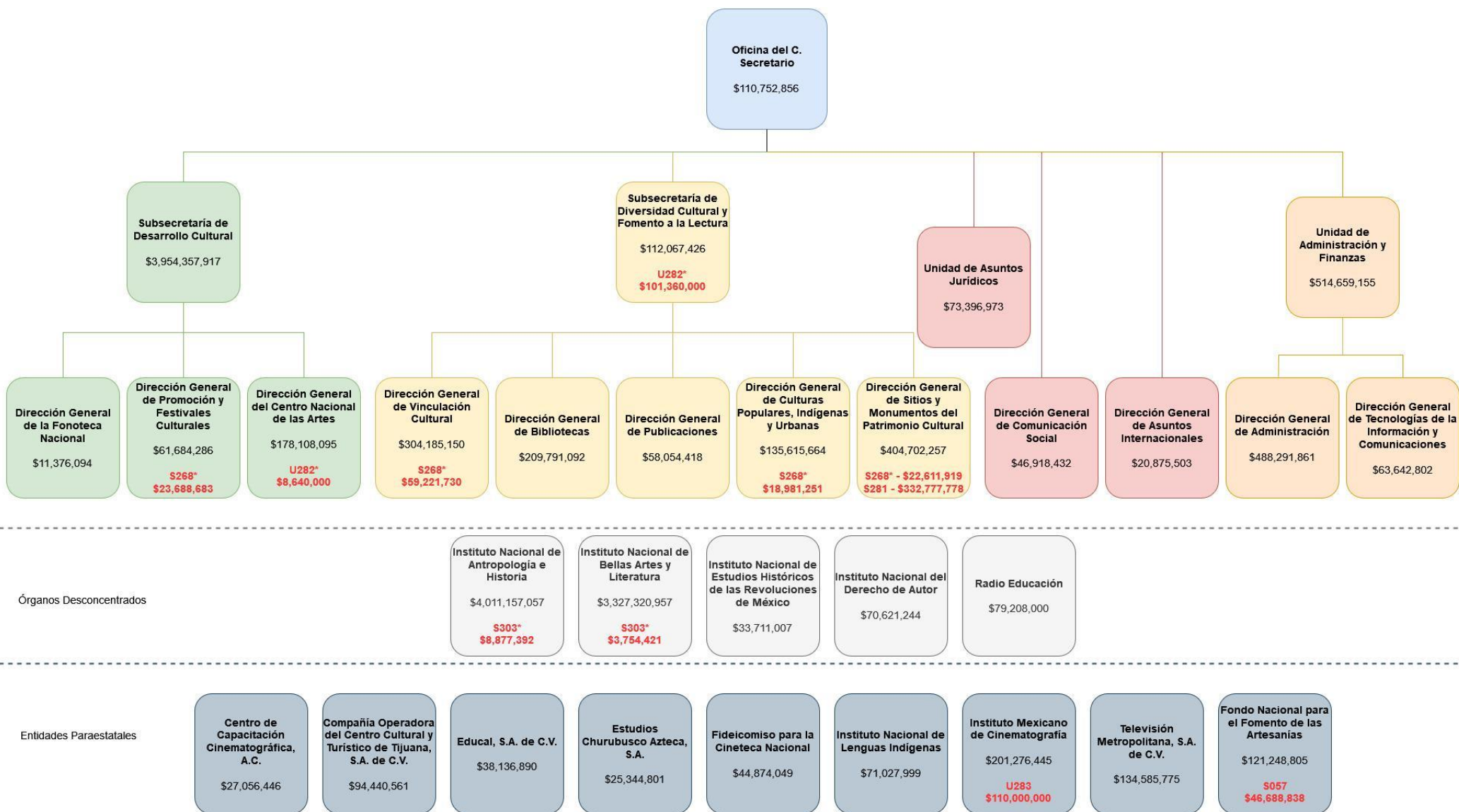
El organigrama como herramienta de análisis destaca las áreas más importantes y la dinámica que existe en la organización. A partir de lo antes expuesto y de lo



observable en el Diagrama 6, destaca la Subsecretaría de Desarrollo Cultural respecto a las demás unidades administrativas del sector central, pues presupuesta \$3,954,357,917.

Esto se debe principalmente a que está a cargo del programa de proyecto de inversión K009 Proyectos de infraestructura social del sector cultural (\$3,823,590,000), el cual está destinado al Proyecto Integral del Complejo Cultural Bosque de Chapultepec (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2022d).

Diagrama 6. Estimación del Organigrama de la Secretaría de Cultura para 2022



\*Implica que la gestión del programa corresponde a dos o más unidades administrativas. Los presupuestos visibles corresponden a lo asignado por cada unidad administrativa.

**Fuente:** Elaborado con datos del Análisis Funcional Programático Económico y del Análisis Administrativo Económico del PEF 2022.

En esa tesitura, también destaca la importancia que tienen el INBAL y el INAH dentro de la Secretaría, pues actualmente presupuestan \$3,327,320,957 y \$4,011,157,057 respectivamente. Como se ha descrito en apartados anteriores, esto se debe principalmente a que ambos institutos poseen sus propias estructuras orgánicas y complejidades organizacionales, lo que implica destinar recursos al pago de salarios, entre otras cuestiones. Asimismo, desempeñan funciones diversas de importancia para la secretaría (investigación, promoción cultural, gestión de museos y de escuelas, etc.), y sus estructuras poseen su respectiva diferenciación. Es decir, en contraste con las demás unidades administrativas de la Secretaría, éstas no realizan tareas específicas, sino que se caracterizan por realizar una multiplicidad de ellas.

Otra explicación a que los antes mencionados institutos tengan mayor importancia, es su antigüedad, fueron creados en 1939 (INAH) y 1946 (INBAL). Esto las convierte en las organizaciones precursoras de la política cultural en el país, y la institucionalización que han tenido con el paso de los años se refleja con su importancia en el organigrama.

A partir de lo antes descrito, cabe resaltar que el organigrama permite observar las características de la estructura que tiene la Secretaría de Cultura como organización. Asimismo, el diseño que tiene a partir de las funciones que le fueron encomendadas. El análisis también permite observar las áreas que presentan mayor y menor dinamismo. Por lo tanto, se distinguen las unidades prioritarias y en dónde se intensifican los esfuerzos de la Secretaría.

En cuanto al cambio dentro de la organización, el organigrama también destaca las modificaciones estructurales que se presentan a partir de 2017. Esto nos permite inferir que la Secretaría ha conservado mayoritariamente su estructura base, y que esto responde al periodo de tiempo del análisis, pues es una organización relativamente nueva. Más modificaciones podrían ser perceptibles con el paso del tiempo.

## Conclusiones

El objetivo de la presente investigación consistió en analizar el rediseño estructural de la Secretaría de Cultura de la Administración Pública Federal de 2017 a 2022, para conocer la relación entre el cambio estructural y ejecución de la política cultural en México. Para ello, primero se realizó un análisis teórico correspondiente al diseño estructural de las organizaciones públicas. En un segundo momento, se conceptualizó la política cultural y se rescataron los antecedentes históricos e institucionales en el país. Por último, se estudió a la Secretaría de Cultura como organización y como ente público responsable de la política cultural en sus características y cambios estructurales.

De lo anterior se concluye lo siguiente:

- El análisis del diseño organizacional es relevante para la Administración Pública porque posibilita la observancia de las estructuras gubernamentales con profundidad: su composición, tamaño, forma, dinámicas y procesos internos. Asimismo, permite destacar los cambios dentro de ellas, lo que vislumbra las modificaciones en las acciones concretas del quehacer gubernamental.
- El diseño que se le da a las organizaciones públicas o gubernamentales se espera responda principalmente a la búsqueda de una estructura que pueda resolver las demandas y necesidades colectivas que la sociedad demanda. Lo cual implica que en un primer momento, se buscarán los medios y herramientas para hacer más eficiente el diseño de una manera deliberativa. También implica que las organizaciones gubernamentales tienden adaptarse a sus respectivos ambientes organizacionales, siendo las contingencias o las fluctuaciones externas las que influyen en la modificación de su estructura de una manera adaptativa.

- La literatura que existe respecto al diseño organizacional privilegia el entendimiento de las organizaciones privadas, y en menor medida sobre las públicas, pues se basan en modelos que describen principalmente a empresas. Esto presenta una limitante para el análisis de las organizaciones públicas, pues éstas tienen fines y objetivos diferentes a las del sector privado. Estas últimas buscan generar utilidades financieras, y ajustan sus objetivos con ese fin, mientras que las organizaciones públicas buscan materializar impactos positivos para generar valor público en la colectividad.
- Las políticas culturales en México tienen acepciones diferentes que se han desarrollado a partir del contexto histórico del país y de los procesos internacionales en la materia. Actualmente, la política cultural en México se compone de acciones encaminadas a la preservación del patrimonio, a la producción y distribución cultural, fomento de los mercados culturales, reconocimiento y fomento de la diversidad y multiculturalidad. Lo anterior con fines de generar desarrollo, una identidad nacional y cohesión social, mediante organizaciones gubernamentales específicas.
- En el país, las principales organizaciones que han dado forma a la política cultural son el INBAL y el INAH. Esas dos instituciones se han conservado a lo largo de los años y continúan siendo los principales soportes de las acciones gubernamentales encaminadas a la cultura. La creación del CONACULTA es otro de los esfuerzos para llevar a cabo una modernización cultural, siendo ésta el antecedente estructural de la actual dependencia en la materia a nivel federal.
- La Secretaría de Cultura nace como una respuesta a las contingencias sociales y políticas. Por lo tanto, su diseño se decidió en función de las responsabilidades culturales que le determinaron estos ambientes. Asimismo, como era de esperarse, su diseño está fuertemente marcado por las funciones señaladas en la normatividad vigente en la materia. Esto se

observa claramente a partir del manual de organización y del organigrama de 2017, pues la diferenciación observable en cuanto a las actividades de cada área y unidad administrativa son las que marca la legislación. Por tanto, la legislación, es un factor determinante en el diseño organizacional

- Los cambios estructurales no son manifestados de manera explícita en la información formal. Los ajustes en el diseño ocurren, como se ha señalado, a partir de las contingencias, pero se presentan de manera oficial tiempo después. Es decir, el diseño estructural presente en la información pública no es un reflejo de la estructura en operación.
- Mediante el análisis de las modificaciones en la estructura de la Secretaría desde su creación, se identificó que es sustancialmente la misma. Sin embargo, hay cambios en el diseño de la organización que destacan y tienen implicaciones directas en las acciones y programas presupuestarios que desempeña. En esa tesitura, destaca la reubicación estructural del FONART como entidad paraestatal, antes sectorizada en la Secretaría de Bienestar, que es incorporada a la Secretaría de Cultura. Asimismo, llama la atención las desapariciones de los fideicomisos FONCA, FIDECINE, y FOPROCINES como respuesta contingencial a la austeridad que impulsó el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En estos últimos casos se crearon programas para atender a la población objetivo, sin modificar la estructura orgánica ya establecida. En otras palabras, las funciones de dichos organismos se sumaron a áreas existentes de la secretaría.
- Otra observación que tiene implicaciones en el rediseño organizacional de la Secretaría es la tendencia al crecimiento presupuestario en cada ejercicio fiscal. Esto contrasta con la tendencia a la disminución del personal, haciendo manifiesto que el recurso asignado no se destina a servicios personales. El análisis de los programas con modalidad presupuestaria S y U sugiere que las erogaciones en estos rubros tienen una tendencia al alza, dando una

explicación parcial del destino del presupuesto. Asimismo, el organigrama actualizado de la Secretaría vislumbra una fuerte importancia de la Subsecretaría de Desarrollo Cultural, misma que presenta un proyecto de inversión de infraestructura (modalidad presupuestaria K) con una fuerte asignación presupuestaria. Esto comprueba que el recurso que se incrementa en la Secretaría se destina, principalmente, a dichas modalidades, lo que afecta el dinamismo de la organización al crear áreas estructurales más importantes que otras en términos de recursos.

- Se destinan recursos a modalidades presupuestarias S, U y K, pero hay una disminución en servicios personales, ello permite suponer que las responsabilidades de la secretaría se incrementan, y la carga administrativa para quienes colaboran en dicha dependencia se incrementa. Este fenómeno no se analiza en esta investigación, pero constituye una línea de investigación sobre el diseño de las organizaciones gubernamentales que buscan la austeridad mediante la disminución del gasto corriente, y que por otro lado incrementa las funciones o responsabilidades.
- Teniendo en cuenta los hallazgos de la presente investigación, también se concluye que un camino para profundizar más en el análisis es la observancia de cada uno de los programas presupuestarios, independientemente de su modalidad. Así sería más específico el entendimiento de cada una de las funciones de la Secretaría respecto a sus objetivos generales. Asimismo, darle seguimiento a los cambios que se realizan cada ejercicio fiscal (en términos presupuestarios, de personal y programáticos). Esto permitiría darle continuidad a la base ya establecida y seguir rastreando el rediseño organizacional.

## Referencias

- Acosta, Abril y Buendía, Angélica. (2016). "Perspectivas institucionales y educación superior desde miradas globales a espacios locales: el caso de México". *Revista de la Educación Superior*, núm. 45, pp. 9-23.
- Acosta, Carlos. (2002). "Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional". *Revista Colombiana de Psicología*, núm. 11, pp. 9-24.
- Amador, Judith. (2015). *La nueva Secretaría de Cultura, en la polémica*. Proceso. 18 de septiembre de 2015.
- Arellano, David. (2010). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas", en Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo (comps.), *Problemas decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., pp. 61-92.
- Arellano, David. (2010). "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el 'efecto neto'". *Revista mexicana de sociología*, abril-junio, vol. 72, pp. 225-254.
- Austin, Tomás. (2000). "Para comprender el concepto de cultura". *UNAP Educación y Desarrollo*, número 1, marzo 2000, pp. 1-18.
- Barrera, Josué. (2013). "Las instituciones de cultura en México y su actividad en las redes sociales". *Revista Versión Estudios de Comunicación Política*, marzo 2013, número 31, pp. 106-117.
- Beauregard, Luis. (2015). *México crea su primera Secretaría de Cultura en medio del escepticismo*. El País. 22 de diciembre de 2015.
- Bermúdez, Rubén. (2016). "Del Conaculta a la Secretaría de Cultura. El andar de los trabajadores ante las iniciativas legislativas de cultura". *Contemporánea*, núm. 6, julio diciembre 2016, pp. 1-8.
- Cano, Agustín. (2019). *Cultura, nación y pueblo: la extensión universitaria en la UNAM (1910-2015)*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Coehlo, Teixeira. (2009). *Diccionario crítico de política cultural*. Editorial Gedisa.



- Coronilla, Raúl y Del Castillo, Arturo. (2003). "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias". En *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 77-136.
- Cruz, María. (2001). *La Cultura para construir y profundizar la ciudadanía*. Viceministerio de Cultura-CONAC, Venezuela. OEI, Iberoamérica: Unidad Cultural en la Diversidad, Cartagena.
- Culebro, Jorge. (2007) "Cambio estructural", en Arellano D., Cabrero E. y del Castillo A. (coords.), *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. Miguel Angel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., pp. 173-221.
- Daft, Richard. (2011). "Propósito organizacional y diseño organizacional", en Daft, Richard L, *Teoría y Diseño Organizacional*, Cengage Learning Editores, pp. 55-136.
- De la Rosa, Ayuzabet (2002) "Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional", en *Administración y Organizaciones*, Año 4, núm. 8. Julio, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, pp. 25-39.
- Díaz, Jazmín. (2005). "Cambio organizacional: Una aproximación por valores". *Revista Venezolana de Gerencia*, octubre-diciembre 2005, vol. 10, núm. 32, pp. 605 - 627.
- Díaz, María. (2008) "Intelectuales centroamericanos y el México posrevolucionario (1920-1930)". *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, no. 46, enero/junio, pp. 119-139.
- DOF (1988). "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes", *Diario Oficial de la Federación*, 07/12/1988.
- DOF (1993). "Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31 fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 05/03/1993.
- DOF (2009). "Decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo

73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 30/04/2009.

- DOF (2015). “Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes para crear la Secretaría de Cultura”, *Diario Oficial de la Federación*, 17/12/2015.
- DOF (2016a). “Reglamento interior de la Secretaría de Cultura”, *Diario Oficial de la Federación*, 08/11/2016.
- DOF (2016b). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 30/11/2016.
- DOF (2017a). “Decreto por el que se expide la Ley General de Cultura y Derechos Culturales”, *Diario Oficial de la Federación*, 09/06/2017.
- DOF (2017b). “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Cultura”, *Diario Oficial de la Federación*, 10/02/2017.
- DOF (2017c). “Manual de Organización General de la Secretaría de Cultura”, *Diario Oficial de la Federación*, 12/10/2017.
- DOF (2017d). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”. 29/11/2017.
- DOF (2018). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”. 28/12/2018.
- DOF (2019). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020”. 11/12/2019.
- DOF (2020). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021”. 30/11/2020.
- DOF (2021). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022”. 29/11/2021
- Dorantes, Francisco. (2013). “Derecho a la cultura en México. Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones”. *Alegatos*, número 85, septiembre/diciembre de 2013, pp. 845-862.

- Ejea, Tomás. (2008). “La política cultural de México en los últimos años”. *Casa del tiempo*, marzo-abril 2008., IV, (5-6) pp. 2-7.
- Ejea, Tomás. (2009). “La liberalización de la política cultural en México: el caso del fomento a la creación artística”. *Sociológica*, año 24, número 71, septiembre- diciembre de 2009, pp. 17- 46.
- El Universal. (2016). *Secretaría de Cultura cumple un año de existencia*. El Universal. 20 de diciembre de 2016.
- Expansión. (2015). *El Congreso aprueba la creación de la Secretaría de Cultura*. Expansión. 16 de diciembre de 2015.
- Feria, María y Lince, Rosa. (2010). “Arte y grupos de poder: el Muralismo y La Ruptura”. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 21, septiembre-diciembre, pp. 83-100.
- Figueroa, Estuardo. (2022). “La universidad y su rol en el fomento a la cultura y sus diversas expresiones”. *Polo del Conocimiento*, Edición núm. 70, vol 7, no. 8, Agosto 2022, pp. 3214-3230.
- Franco, Iván (2016). “La Secretaría de Cultura: modelo estatal para promover y comerciar cultura y patrimonio cultural”. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Año 2, vol. 2, núm. 3, enero-junio 2016,. Universidad Autónoma de Yucatán. Mérida, Yucatán, México. pp. 182- 187.
- Fundar. (2021). *Paquete Económico 2022: Presupuesto Federal para Cultura*. Fundar, Centro de Análisis e investigación. <https://fundar.org.mx/pef2022/presupuesto-federal-para-cultura/>
- Funes, Patricia. (2006). *Salvar la nación: Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*. Prometeo Libros.
- García, Maximiliano. (2018). “La dimensión organizacional de la política pública”, en Hernández, Arturo (coord.). *Perspectivas teóricas y casos sobre análisis de las organizaciones públicas*. Universidad Nacional Autónoma de México y Ediciones la Biblioteca S.A. de C.V. pp. 65-85.
- Gobierno de México. (2019). U-281 Programa Nacional de Reconstrucción segundo informe trimestral. 18/abril/2022. Sitio web:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/479700/02\\_Trim\\_U281PN\\_R\\_Integrado\\_16.07.19.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/479700/02_Trim_U281PN_R_Integrado_16.07.19.pdf)

- González, Armando. (2010). “La política cultural y sus reyertas”. *Letras Libres*, no. 137, mayo 2010, pp. 14-15.
- Guerrero, Omar. (2010). “¿Por qué estudiar la administración pública?”, en Guerrero, Omar, *La administración Pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, pp. 21-50.
- Guerrero, Omar. (2019). *Principios de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hernández, Arturo. (2016). “Los enfoques neoinstitucional y cultural, su utilidad para el estudio de las organizaciones gubernamentales”. *Espacios Públicos*, 19, mayo-agosto, pp. 91-108.
- Ibarra, Eduardo y Montaña, Luis. (1992). “Teoría de la organización y administración pública”. *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. I. pp. 49-95.
- IMCINE. (2019). Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad. <http://www.imcine.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/REGLAS-DE-OPERACIO%CC%81N-FOPROCINE-2017.pdf>
- IMCINE. (2020). Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine. <http://www.imcine.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/REGLAS-APROBADAS-EL-05-DE-MARZO-DE-2020.pdf>
- Lapatí, Pablo. (2006). “60 años de la UNESCO: un aniversario en el que México tiene mucho que celebrar”. *Perfiles educativos*, vol. XXVIII, núm. 111, pp. 112-123.
- Lara, Carlos. (2009). “El Derecho a la cultura en el marco del multiculturalismo”. *Folios*, núm. 13, primavera-verano de 2009, pp. 10-21.
- Lozano, Oscar. (2007). “Reflexiones sobre la unidireccionalidad de la variable ambiente en el movimiento de la contingencia y el estudio de las organizaciones”. *Administración y organizaciones*, año 9, no. 18, pp. 81-93.



- Palapa, Fabiola y Vargas Ángel. (2020). *Comunidad artística ve con reservas la desaparición del Fonca*. La Jornada. 18 de abril del 2020.
- Palau, Pedro. (2007). "Intelectuales y poder en México". *América Latina Hoy*, 47, pp. 75-85.
- Pérez, Maya. (2018). "Reseña de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales promulgada en México en 2017". *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, año 12, número 24, marzo 2018, pp. 425-431.
- Ponce, Thalia. (2020). "La construcción social de las organizaciones". *Gestión y estrategia*, no. 57, enero-junio 2020, pp. 67-82.
- Quiroga, Ricardo. (2019). *Presupuesto en 2020 para Cultura es Inercial*. El Economista. 24 de noviembre 2019.
- Ramírez Guerra, Carlos. (1999). "Modelo de las Configuraciones de Henry Mintzberg". Universidad de Chile, 12/12/2020, Sitio web: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net>
- Rey, Venus. (2020). *Desaparece el Fonca*. El Economista. 19 de abril de 2020.
- Rivera, Ángel. (2013). "El cambio organizacional: un proceso estratégico de adopción y adaptación". *Gestión y estrategia*, diciembre, vol. 44, pp. 93-105.
- Rodríguez Barba, F. (2008). "Por una política cultural de Estado en México". *Revista Casa del Tiempo*, vol., 1 época 4 número 9, pp. 16-20.
- Rodríguez, Fabiola. (2008). "Por una política cultural de Estado en México". *Revista Casa del Tiempo*, vol., 1 época 4 número 9, pp. 16-20.
- Rojas, Minerva. (2017). "La Secretaría de Cultura federal mexicana: tensiones entre dos modelos de administración cultural". *Corima*, Revista de Investigación en Gestión Cultural, año 2, número 3, julio-diciembre.
- Sandoval, José. (2014). "Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor". *Estudios Gerenciales*, núm. 30, pp. 163-171.
- Schleiger, Philip. (2011) "Intelectuales y políticas culturales", en Albornoz, Luis (comp.), *Poder, medios, cultura: una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Paidós, pp. 93-108 .

- Scott, Richard. (2005). "Organizaciones: características duraderas y cambiantes". *Gestión y Política Pública*, vol.14 no. 3, pp. 439-463.
- Secretaría de Cultura. (2018) Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Mandato Número 10886-1. <https://fonca.cultura.gob.mx/wp-content/uploads/2018/02/Man1-Tercer-Convenio-Modificatorio-al-Contrato-de-Mandato-10886-1.pdf>
- Secretaría de Cultura. (2019). Los recursos adicionales al presupuesto de Cultura se destinarán a apoyos que trabajan directamente en las comunidades. 18/abril/2022, de Secretaría de Cultura, Sitio web: <https://www.gob.mx/cultura/prensa/los-recursos-adicionales-al-presupuesto-de-cultura-se-destinaran-a-apoyos-que-trabajan-directamente-en-las-comunidades?idiom=es>
- Secretaría de Cultura. (2020). "Código de Ética y Conducta de la Secretaría de Cultura y del INERM", 23/junio/2022 disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/569007/CEC\\_SCINEHRM\\_010720.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/569007/CEC_SCINEHRM_010720.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Analítico de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2016/tomolX-IV>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017a). Analítico de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017/tomolX-IV>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017b). Análisis Funcional Programático Económico. 18/abril/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/48/r48\\_afpe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/48/r48_afpe.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018a). Analítico de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/tomolX-IV>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018b). Análisis Funcional Programático Económico. 18/abril/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/48/r48\\_afpe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/48/r48_afpe.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019a). Análisis de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/tomoIX-IV>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019b). Análisis Funcional Programático Económico. 18/abril/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/48/r48\\_afpe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/48/r48_afpe.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020a). Análisis de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/tomoIX-IV>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020b). Análisis Funcional Programático Económico. 18/abril/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/02/r02\\_afpe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/02/r02_afpe.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021a). Análisis de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/tomoIX-IV>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021b). Análisis Funcional Programático Económico. 18/abril/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web: [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/02/r02\\_afpe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/02/r02_afpe.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021c). Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2022. 18/abril/2022, de



Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web:  
[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2022/estructura\\_programatica/1\\_EstructurasProgramaticas\\_paraPPEF2022.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2022/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2022.pdf)

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022a). Analítico de plazas y remuneraciones. 25/febrero/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2022/tomoIX-IV>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022b). Análisis Funcional Programático Económico. 18/abril/2022, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sitio Web:  
[https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/02/r02\\_afpe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/02/r02_afpe.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022c). Análisis Administrativo económico. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sitio web: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/48/r48\\_aae.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/48/r48_aae.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022d). Programas presupuestarios con programas y proyectos de Inversión. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sitio web: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/48/r48\\_pief.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/48/r48_pief.pdf)
- Solís, Pedro y López, Blanca. (2000). “El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional”. *Contaduría y Administración*, abril-junio, no. 197, pp. 32-45.
- Thompson, John B. (2002). *Ideología y cultura moderna*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Throsby, David. (2016). “Integrar la cultura en marcos de desarrollo sostenible”, en UNESCO, *Repensar las políticas culturales: 10 años de promoción de la diversidad de las expresiones culturales para el desarrollo*. Oficina de la UNESCO en México, pp. 151-170.
- Vergara, Rodolfo (1997) “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, en March, James G. y Johan P. Olsen,

*El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 9-38.

- Villaseñor, Carlos. (2009). "Derecho a la cultura y políticas culturales, bajo el nuevo paradigma de la diversidad cultural". *Folios*, núm. 13, primavera-verano de 2009, pp. 35 - 41
- Volpi, Jorge. (2016). *El hombre que engrandeció la cultura de México*. El País. 10 de diciembre de 2016.
- Yepes, Cristian. (2017). "Aportes teórico-conceptuales acerca del cambio organizacional de la industria cafetera colombiana". *Suma de negocios*, vol. 8, pp. 19-30.
- Ysasi, Giannella. (2017). *Una mirada a la historia de las políticas culturales en México: ¿de dónde vienen y en dónde están?* Observatorio de Arte y Cultura Universidad Iberoamericana.
- Zamora, Itzkuauhtli. (2017). "Proyecto de decreto de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales". *Mirada Legislativa*, no. 129, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, pp. 1-23.
- Zapata, Gerardo. Mirabal, Alberto y Hernández, Aymara. (2009). "Modelo Teórico Conceptual de la estructura organizativa: un análisis contingente". *Ciencia y Sociedad*, Octubre-Diciembre 2009, XXXIV, pp. 618-640.
- Zimmermann, Arthur. (2000). "El cambio organizacional". *En Gestión del cambio organizacional*. Ecuador: Abya-Yala. pp. 73-126.