



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN MÉXICO EN EL
CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA CULTURAL
2007-2012

TESIS

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

PRESENTA

TANIA ESTEFANÍA GARCÍA ACEVES

Asesor: Dr. Khemvirg Puente Martínez.

Enero 2015

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. La teoría de la administración pública	14
1.1. La Administración Pública	17
1.1.1. La corriente clásica	18
1.1.2. La corriente neoclásica	30
1.2. La Nueva Administración Pública	35
1.3. La Gestión Pública	46
1.4. La Nueva Gestión Pública	50
1.4.1. La Gestión para Resultados	55
CAPÍTULO 2. El presupuesto público en México	62
2.1. Teorías y conceptos del presupuesto público	65
2.1.1. El Presupuesto base Cero	65
2.1.2. El Presupuesto Tradicional	71
2.1.3. El Presupuesto por Programas	74
2.1.4. La Nueva Estructura Programática	81
2.1.5. El Presupuesto basado en Resultados	84
2.2. Antecedentes históricos del presupuesto público en México	92
2.3. El presupuesto basado en resultados y el ciclo del proceso presupuestario en México	100
2.4. Marco jurídico del presupuesto basado en resultados en México	105
CAPÍTULO 3. La política pública de preservación del patrimonio cultural	112
3.1. El patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural de México	117

ÍNDICE

3.1.1.	Instituto Nacional de Antropología e Historia y el patrimonio arqueológico e histórico	121
3.1.2.	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el patrimonio artístico	125
3.1.3.	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el patrimonio cultural	128
3.2	Metodología	131
3.2.1	Evaluación de la política pública en materia cultural	131
3.3	Resultados obtenidos	160
3.3.1	Correlación presupuesto-resultados	160
CAPÍTULO 4.	Propuesta de un Presupuesto basado en Resultados en materia de preservación del patrimonio cultural	184
4.1	Diseño normativo	186
4.2	Diseño institucional-organizacional	187
4.3	Diseño programático-presupuestal	188
4.4	Diseño metodológico	189
4.5	Diseño de rendición de cuentas	189
4.5	Diseño de evaluación	189
CONCLUSIONES		191
FUENTES CONSULTADAS		197

AGRADECIMIENTOS

Por su amor, apoyo y comprensión

Verónica Aceves Domínguez

Marcos García González

César Amaury Ángeles Tovar

Por ser un ejemplo de vida

Lic. Patricia Martínez Serratos

Por compartir su tiempo, experiencia y conocimientos

Dr. Khemvirg Puente Martínez

Lic. Juan Torres Lovera

Lic. Juan Carlos Luna Díaz

Mtro. Juan José Sanabria López

Lic. Patricia Núñez González

Índice de gráficos y tablas

Nombre	Página
1. Postulados básicos de la propuesta teórica de la Administración Pública en el enfoque de políticas públicas de Charles E. Lindblom.	33
2. Elementos básicos de la corriente teórica de la Gestión Pública.	49
3. Conceptualizaciones de la gestión para resultados por organismos internacionales.	57
4. Experiencia internacional en la implementación de la Gestión para Resultados.	59
5. Etapas del Presupuesto base Cero.	68
6. Proceso de elaboración del Presupuesto base Cero.	69
7. Diferencias entre las técnicas presupuestarias del Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.	75
8. Perspectivas para analizar la técnica presupuestaria del Presupuesto por Programas.	79
9. Principales diferencias entre la estructura tradicional y la Nueva Estructura Programática.	83
10. Principales características del Presupuesto basado en Resultados.	87
11. Etapas del proceso presupuestario en México.	100
12. Etapas, fechas y dependencias responsables del proceso presupuestario en México.	102
13. Marco jurídico del Presupuesto basado en Resultados con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	107
14. Disposiciones específicas de las etapas del proceso presupuestario en México.	109
15. Bienes culturales de México inscritos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.	117
16. Bienes naturales de México inscritos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.	118
17. Definiciones del patrimonio cultural y natural de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.	120

Índice de gráficos y tablas

18.	Problema público de la preservación del patrimonio cultural identificado en los documentos de planeación de mediano plazo 2007-2012.	133
19.	Diseño normativo de la política pública de preservación del patrimonio cultural, 2007-2012.	138
20.	Diseño normativo del INAH, INBA y CONACULTA, 2007-2012.	140
21.	Diseño presupuestal de la política pública del patrimonio cultural, en el contexto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012.	144
22.	Presupuesto original, modificado y ejercido de los programas presupuestarios relacionados con la preservación del patrimonio cultural, 2012.	145
23.	Presupuesto ejercido del INAH, INBA y CONACULTA, 2007-2012	146
23.	Diseño metodológico de la política pública de preservación del patrimonio cultural.	148
24.	Diseño de rendición de cuentas de la política pública de preservación del patrimonio cultural.	150
25.	Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, 2012.	154
26.	Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), 2012.	157
27.	Evaluaciones realizadas por el CONEVAL a los programas presupuestarios relacionados con el patrimonio cultural, 2007-2012.	161
28.	Cuadro comparativo de las auditorías de desempeño practicadas a las dependencias culturales de México por la ASF, 2007-2012.	164
23.	Análisis de los dictámenes emitidos por la ASF en materia de la preservación del patrimonio cultural, 2007-2012.	178
30.	Presupuesto original de la política pública de preservación del patrimonio cultural, 2007-2012.	180
31.	Presupuesto ejercido de la política pública de preservación del patrimonio cultural, 2007-2012	181
32.	Análisis presupuestal de la política pública de preservación del patrimonio cultural, 2007-2012.	182

Siglas y acrónimos

AP	Administración Pública
APF	Administración Pública Federal
AGN	Archivo General de la Nación
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPTM	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CHPF	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENAH	Escuela Nacional de Antropología e Historia
GpR	Gestión para Resultados
GAO	Global Accounting Office
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
LP	Ley de Planeación
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFMZAAH	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos
LOLF	Ley Orgánica de Finanzas
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
NPM	New Public Management
NAP	Nueva Administración Pública
NEP	Nueva Estructura Programática
NGP	Nueva Gestión Pública
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OIC	Órgano Interno de Control
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PbC	Presupuesto base Cero
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PpP	Presupuesto por Programas
PT	Presupuesto Tradicional
PGR	Procuraduría General de la República

FOREMOBA	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal
PMG	Programa Especial de Mejora de la Gestión
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
PNCCFTDA	Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
Pp	Programas presupuestarios
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
ROP	Reglas de Operación
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEP	Secretaría de Educación Pública
SENER	Secretaría de Energía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SER	Secretaría de Relaciones Internacionales
SECTUR	Secretaría de Turismo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SIC	Sistema de Información Cultural
SIGROA	Sistema General de Obra Artística
TEP	Teoría Elección Pública

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se denomina el “Presupuesto basado en resultados en México en el contexto de la política pública en materia cultural 2007-2012”.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Asimismo, relaciona los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y con los programas presupuestarios.

El PbR es un componente central de un proceso más amplio denominado Gestión para Resultados (GpR). Su objetivo es mejorar la eficacia, eficiencia, economía, la rendición de cuentas y la transparencia de las políticas, de los programas y del gasto del gobierno. Con el propósito de valorar el grado en que se están logrando los resultados esperados se utilizan indicadores de desempeño, ya que permiten fortalecer la mejora continua de las decisiones presupuestarias, así como del diseño y la gestión de los programas.

La GpR surgió en los años 80"s, cuando países miembros de la Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), como Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Canadá, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y Chile cambiaron el enfoque de distribución de sus recursos presupuestarios, con el fin de modernizar sus administraciones públicas. De esta forma se iniciaron cambios estructurales en las diferentes administraciones gubernamentales, con la finalidad de poner un mayor énfasis en los resultados alcanzados y no en los procedimientos.

En 1994 México se incorporó a la OCDE y en ese mismo año, el Gobierno Federal incorporó en su planeación nacional la modernización de la administración pública mexicana, implementando para el periodo 1994-2000 el “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (PROMAP), de 2001-2006 el “Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo” (PNCCFTDA), en 2008-2012, el “Programa Especial de Mejora de la Gestión” (PMG) sin que hasta el momento se logre consolidar un verdadero presupuesto con base en resultados.

El fundamento jurídico y normativo que regula el PbR en México se encuentra en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”, y en el artículo 134 de la misma carta magna, se señala que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

“Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Asimismo, el 31 de marzo de 2008, la SHCP publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con el objetivo de lograr en nuestro país una asignación presupuestaria con enfoque en el logro de resultados.

Con esta reforma, los ejecutores del gasto están obligados a ejercer los recursos públicos con eficacia, eficiencia y economía, así como lograr los objetivos planteados en los programas de gobierno. Esto, mediante el cumplimiento de las metas previstas en sus respectivos programas, para ello, se estableció que cada programa presupuestario debe contar con su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en donde se establezcan los indicadores de Fin, Actividad, Propósito y Componente, y de esta forma lograr una evaluación objetiva del programa público.

El SED es un componente clave del PbR, su fundamento jurídico se encuentra en la fracción 51, artículo 2, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). La cual lo define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos gubernamentales.

De acuerdo con la LFPRH, los ejecutores de gasto están obligados a administrar los recursos públicos bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas, todo con el objetivo de entregar mejores y mayores servicios a la sociedad; sin embargo, considero que hasta el momento no se ha podido concretar una reforma estructural enfocada en la evaluación, la calidad y en la mejora continua de los programas de gobierno, ya que a lo largo de cuatro sexenios sólo se han implementado programas de mediano plazo y no una política pública integral que estructure una verdadera asignación del presupuesto con base en resultados.

Considero que mi tema de investigación es relevante para la Ciencia Política y la Administración Pública, ya que con el análisis y estudio del PbR en México, se identificarán las causas por las cuales el PbR no ha logrado consolidarse como el proceso que integre de forma sistemática, en las decisiones correspondientes,

consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados.

En este sentido, con la presente investigación se busca comprobar que el PbR no ha logrado consolidarse como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.

En este caso, se evaluó la política pública de preservación cultural, con el propósito de identificar si el presupuesto original y ejercido para el periodo 2007-2012, se asignó con base en los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), como instituciones responsables de operar dicha política.

Lo anterior, mediante la evaluación de los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

La razón por la elegí este periodo de análisis se debe a que la reforma hacendaria en materia de presupuesto público fue aprobada en 2007 y uno de los pilares estratégicos de tiene que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. Es este sentido, se inició la implementación de las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

Asimismo, en 2008, el Gobierno Federal publicó en el DOF la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la misma

reforma hacendaria. Además, la planeación nacional y sectorial comprende el periodo 2007-2012.

La presente investigación se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo “La teoría de la administración pública” se divide en cuatro subcapítulos: la administración pública, la nueva administración pública, la gestión pública y la nueva gestión pública, con el fin realizar un análisis teórico y entender el contexto del presupuesto basado en resultados en México, desde la perspectiva de la administración pública en nuestro país.

El segundo capítulo denominado “El presupuesto público en México”, el cual se divide en cuatro subcapítulos: teorías y conceptos del presupuesto público; antecedentes históricos del presupuesto público en México; el presupuesto basado en resultados y el ciclo presupuestario en México, y el marco jurídico del presupuesto basado en resultados en México.

En el primer subcapítulo se elaboró un recorrido conceptual de las principales aportaciones teóricas del presupuesto público: El Presupuesto base Cero (PbC); el Presupuesto Tradicional (PT); el Presupuesto por Programas (PpP); la Nueva Estructura Programática (NEP), y finalmente el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

En la segunda parte del capítulo se analizaron los antecedentes históricos del presupuesto público en nuestro país, con el fin de estudiar la implementación del presupuesto basado en resultados en nuestro país y la importancia de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, se revisó y analizó el presupuesto basado en resultados y su relación con el ciclo presupuestario en México, así como su marco jurídico, con el objetivo de identificar las bases para que el presupuesto se asigne con base en los resul-

tados alcanzados por las instituciones gubernamentales, mediante la adecuada implementación de las políticas públicas y de los programas de gobierno.

Lo anterior, con el fin de que los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación, contribuyan a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia del gasto público y con ello, fortalecer la confianza de la sociedad en el gobierno.

En el tercer capítulo denominado “La política pública de preservación del patrimonio cultural” se encuentran tres subcapítulos: el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural de México; la metodología utilizada en la presente investigación, y los resultados obtenidos, lo anterior mediante una correlación del presupuesto ejercido por las tres entidades más importantes responsables de la preservación de la cultura: el INAH, el INBA y el CONACULTA, durante el periodo 2007-2012 y los resultados obtenidos durante las evaluaciones a las que han sido sometidos los programas presupuestarios para la preservación del patrimonio cultural.

Asimismo, la metodología para la evaluación de políticas fue muy útil para el desarrollo de esta investigación, ya que permite una valoración objetiva del diseño con el que fue construida la política pública en materia de preservación del patrimonio cultural. De esta forma, se identifica el impacto de los programas evaluados, en el contexto de los objetivos y metas establecidos por el Gobierno Federal en los documentos de planeación nacional y sectorial.

Los aspectos a evaluar son: la definición del problema público al cual el Estado busca dar atención; el diseño de la política pública en sus diferentes aristas, y los resultados de su implementación.

En el capítulo cuarto “Propuesta de un presupuesto basado en resultados en materia de preservación del patrimonio cultural”, se expone una propuesta de las mo-

dificaciones necesarias en el diseño de la política pública para el cumplimiento del objetivo general de la política pública de preservación del patrimonio cultural.

La cultura y los bienes culturales que heredamos de las grandes civilizaciones son un legado no renovable de todos los mexicanos; sin embargo, en la actualidad muchos de los bienes arqueológicos, históricos y artísticos se encuentran amenazados por factores de deterioro endógeno y exógeno; tales como los procesos de destrucción, urbanización, industrialización o por fenómenos naturales.

Con el análisis de la información en materia cultural, se identificó que para lograr preservar el patrimonio cultural es necesario que el Gobierno Federal realice acciones conjuntas de investigación, protección, conservación, restauración, recuperación y difusión de los bienes culturales que conforman nuestro valioso e irremplazable patrimonio cultural. Lo anterior, con el objetivo de evitar el deterioro y la destrucción de los bienes culturales y garantizar su transmisión y disfrute a las generaciones presentes y futuras.

Finalmente, en las conclusiones se muestra que el El PbR no ha logrado consolidarse como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, un ejemplo de ello, es que el presupuesto original de la política pública en materia cultural para el periodo 2007-2012, no se asignó con base en los resultados obtenidos por el INAH, el INBA y el CONACULTA, ya que dichas instituciones no cumplieron con los objetivos y metas descritos en los programas presupuestarios para la preservación del patrimonio cultural.

CAPÍTULO 1

LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la actualidad, la demanda de la población por un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público ha motivado un mayor esfuerzo por parte de los gobiernos de varios países para mejorar la eficacia y la eficiencia con la que prestan sus servicios a la población. Al mismo tiempo, ha generado en la población un mayor interés en conocer la asignación de los recursos en los programas de públicos y su vinculación con el desempeño y los resultados alcanzados.

Los gobiernos comenzaron a cuestionarse acerca de los cambios que exigía el redimensionamiento del Estado, como la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento en el proceso de toma de decisiones y proporcionar una mejor calidad de los servicios públicos a la ciudadanía, con el énfasis en la eficiencia, eficacia y economía de las acciones gubernamentales.

El presente capítulo denominado “La teoría de la administración pública” se divide en cuatro subcapítulos: la administración pública, la nueva administración pública, la gestión pública y la nueva gestión pública, esto con el fin de entender las teorías en las que se inserta el presupuesto basado en resultados en México en el marco de la política pública de preservación del patrimonio cultural.

En el primer subcapítulo “La administración pública” se realizó una revisión de las corrientes teóricas: ortodoxa y la heterodoxa, ya que es justamente en este punto cuando se inicia con el estudio de la administración pública como una disciplina académica.

La búsqueda por la eficacia y eficiencia del gobierno, en la administración de los recursos públicos, ha sido una constante a través del tiempo. Se puede decir que estas dos variables son fundamentales para comenzar con el estudio de la administración pública, ya que se inicia así, la separación entre política y administración

del gobierno. Posteriormente, los estudios se enfocaron en conseguir el mayor grado de eficiencia posible mediante la llamada administración científica.

Para hacer esto posible, los teóricos de la época introdujeron en las organizaciones públicas elementos como la división del trabajo o la eficacia de los procesos: planeación, organización, dirección, control y evaluación, implementados hasta ese momento por sólo en las organizaciones privadas.

Para esta corriente ortodoxa de la administración pública es muy importante el resultado del proceso; es decir el cumplimiento ante todo del objetivo propuesto, ya sea por la institución o al otorgar un bien o servicio público.

En el caso de la corriente heterodoxa, los teóricos comenzaron a darse cuenta que los seres humanos que componen las organizaciones siempre influyen de una u otra forma en el logro de los objetivos institucionales. Esta nueva corriente imprimió una nueva dimensión al análisis de las organizaciones públicas.

En el segundo subcapítulo se revisaron los estudios de la nueva administración pública, con el fin de analizar los nuevos valores como la equidad y la democracia en las organizaciones públicas, los cuales serían indispensables para mejorar el desempeño de la administración pública.

En esta etapa se acepta como algo “normal” las variaciones en los resultados deseados, en el desempeño de los funcionarios, e incluso cierta tolerancia a que los procesos no sean del todo eficaces y eficientes, ya que para los estudiosos de dicha corriente esto es producto de la equidad y la participación más activa de los de todos los actores en la toma de decisiones.

La gestión pública es el tercer subcapítulo del presente proyecto de investigación. Esta nueva etapa de estudio inició por todas aquellas las dificultades para seguir manteniendo grandes aparatos gubernamentales y la complejidad en continuar

manteniendo la equidad y la democracia como valores primordiales dentro las organizaciones públicas.

Las sociedades modernas demandan cada vez mayor eficiencia y eficacia por parte del gobierno, con lo cual se genera al mismo tiempo, la necesidad inaplazable de legitimar y justificar su existencia. Para los ciudadanos no basta con que el gobierno provea servicios, sino que buscan también mayor calidad.

Es así como llegamos al último subcapítulo de esta investigación denominado la nueva gestión pública, la cual defiende cuatro tendencias muy importantes: los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados; la automatización de la información, y el desarrollo de agendas globales de gobierno.

La propuesta de este modelo implica realizar un redimensionamiento del Estado haciendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas tecnológicas, similares a las utilizadas en la gestión privada, pero transportadas al ámbito de las organizaciones públicas. Lo que implica una racionalización de sus estructuras y procedimientos, mediante el mejoramiento de procesos, como la toma de decisiones y el incremento de la productividad y la eficiencia de los servicios públicos.

Uno de los pilares estratégicos de la nueva gestión pública es la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público, enmarcado en el contexto de la gestión para resultados y en el presupuesto basado en resultados. Este principio establece las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados.

1.1 La administración pública

Los antecedentes de la administración pública se pueden ubicar en los imperios de la antigua Edad Media y las monarquías absolutas europeas. El primer referente son los llamados “Espejos de Príncipes”, obras políticas-administrativas utilizadas por los soberanos, los altos funcionarios y los secretarios árabes.

Posteriormente, tenemos el nacimiento de las ciencias camerales en 1972, las cuales marcaron “un hito en la historia de la ciencia de la administración, porque representan la versión original de la ciencia de la administración: la economía, la policía y la cameralística” (Guerrero, 1985:18).

Al respecto, Omar Guerrero (1985:18) señala que “la policía, ciencia cameral que con todo tino ha sido identificada con la médula de la moderna ciencia de la administración, era la disciplina que por medio de sus bien diseñadas tecnologías administrativas cuidaba que la economía produjera bienes y servicios en la sociedad”.

La administración pública, como rama del conocimiento, surge casi al mismo tiempo que las demás disciplinas que tratan sobre el estudio de la sociedad. Para Bonnin (1834:14), “la administración es una consecuencia natural de la sociedad, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración”.

De acuerdo con Bonnin (1834), “la ciencia administrativa, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad” (en Guerrero, 1990:80).

Estos principios, establecen que la administración nació con la asociación o comunidad; que la conservación de esta es el principio de la administración; que la administración es el gobierno de la comunidad, y que la acción social en su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general (Bonnin, 1834).

Bajo la perspectiva, Pardo (1998) señala que “el estudio de la administración pública se centró en su naturaleza en relación con otras formaciones sociales. Entendida entonces como recurso de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, la administración es distinta tanto del poder político [...] como de la esfera privada” (en Sanabria, 1998:54).

1.1.1 La corriente clásica

Sin duda uno de los fundadores del estudio de la administración pública como disciplina académica fue W. Wilson, para él la administración “es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el lado ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo (Wilson, 1887:74).^{1/}

Desde la Independencia de los Estados Unidos de América hasta el ascenso del presidente Jackson al poder, Shafritz y Hyde, (1999:9) explican que “los cargos gubernamentales habían sido ocupados por la alta burguesía, pero el surgimiento de los partidos y el fortalecimiento de valores igualitarios originaron la demanda de abrir el servicio público al hombre común”. Al respecto, los autores argumentan que:

“Después de las guerras con México, que le habían dado a ganar extensos territorios, y de Secesión, que habían privilegiado su desarrollo industrial, los Estados Unidos lograron un profundo y rápido cambio económico y social, así como una creciente influencia internacional; lo anterior requirió una administración pública más estable, profesional y eficaz para encauzar el desarrollo urbano, comercial e industrial, y asumir un papel más importante en las relaciones internacionales” (Shafritz y Hyde, 1999:9).

^{1/} También existe una edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en la Revista de Administración Pública, Número 1980, México, 1980.

Era una época de cambios que demandaban a las organizaciones en general trabajar con mayor eficacia y eficiencia con los recursos disponibles. De esta forma, la propuesta de Wilson fue una respuesta a todos esos cambios.

De acuerdo con Wilson (1887), el objeto del estudio administrativo “es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer adecuadamente y con éxito y, segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia y al menor costo posibles en dinero o energía” (en Shafritz y Hyde, 1999:840).

En este contexto tiene lugar el argumento que da inicio a una serie de estudios de la administración pública en Estados Unidos: la separación entre la política y la administración del gobierno (Wilson, 1887).

De acuerdo con Ramírez y Ramírez (2004:108), desde la perspectiva de Wilson, la toma de decisiones en los sistemas democráticos “no tiene porqué entorpecer la acción del gobierno, ni hacerla ineficiente, debido a que las decisiones se toman en un campo diferente de la vida pública, es decir en el sistema político, cuyo escenario se encuentra básicamente en el Congreso”. Los autores argumentan que:

“Una vez que el Congreso dicta las leyes se deberá proceder a su implementación por parte de un grupo de administradores neutrales y con capacidad para llevar a cabo de manera eficiente su labor. Por tanto, la toma de decisiones tendría lugar en la arena política, pero una vez realizada ésta, la implementación de las políticas sería un procedimiento meramente administrativo (técnico), con lo cual se consideró posible y suficiente la aplicación de las mismas técnicas y modelos empleados en la administración de los negocios privados para que el gobierno funcionara eficientemente” (Ramírez y Ramírez, 2004:108).

Al respecto, Wilson estaba convencido de que “la política debía controlar la administración, pero la voluntad popular y la administración eficiente podían corromperse si la política llegaba a ser demasiado partidista; por eso, el administrador político partidista tenía que transformarse en un administrador público profesional”; sin embargo, “no bastaba con separar a la administración pública de la política, aquella tenía que llegar a ser científica para aplicar principios técnicos a los asuntos del

gobierno y legitimar la centralización de la autoridad en la rama ejecutiva” (en Shafritz y Hyde, 1999:10).

Al respecto, Wilson (1887:197-198) estaba convencido de que la razón para que exista dicha ciencia “radica en la importancia que tiene de enderezar los caminos del gobierno para que sus empresas tengan menos aire no empresarial, para fortalecer y purificar su organización y para coronar sus deberes”. Además, el objeto del estudio de la administración es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables (Guerrero, 1986).

Pero no únicamente la administración está fuera de la política, sino también la política fuera de la administración. Otra vez la paradoja: "La administración está más allá de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas" (Wilson, 1887:210 en Guerrero, 1986).

En este sentido, el factor fundamental que permite alcanzar la eficacia y la eficiencia gubernamental, es sin duda, todos aquellos profesionales que conforman las instituciones y permiten el adecuado funcionamiento de su administración. Es por ello que para que la administración funcione adecuadamente se necesita de un elemento esencial, la burocracia, la cual no sólo es una necesidad social, sino también un “fenómeno social más amplio que dicta las características que marcan su propia naturaleza, la dominación legal” (Weber, 1944 en Guerrero, 1986:226).

En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia. De acuerdo con Weber (1944), está se caracteriza frente a otros vínculos históricos del orden de la vida nacional moderna por su inevitabilidad mucho mayor, ya que

el sistema burocrático es todo un proceso de evolución histórica, el cual caracteriza al mundo moderno.

Para Weber (1944), la burocracia es incomparablemente mejor que cualquier otra estructura del poder, ya que la experiencia tiene a demostrar que el tipo de organización administrativa puramente burocrático, desde un punto de vista técnico, es capaz de lograr el grado más alto de eficacia. Es superior a cualquier otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad.

Por lo tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Al respecto, Omar Guerrero explica que las burocracias se organizan fundamentalmente:

“[...] en aquellas asociaciones grandes y complejas que disponen de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado, cuyos ejemplos mejores son el Estado y la empresa capitalista. La burocracia tiene un papel de importancia dentro de la acción de las asociaciones de dominación legal, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades, cuyo fundamento son seis principios de acción: especialización, jerarquización, formalización, personal operativo, impersonalidad y carrera profesional” (Guerrero, 1986:228).

De esta forma, la administración burocrática significa: “dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio” (Weber, 1944:179).

Es por ello, que para Weber (1944) la burocracia moderna se distingue ante todo por una cualidad que refuerza su carácter inevitable de un modo considerablemente más definitivo que el de aquellas otras, a saber: por la especialización y la preparación profesional racional de sus integrantes. En este sentido, el autor nos señala que:

“La administración burocrática pura [...] es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercer una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para

el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados” (Weber, 1944:178).

El "espíritu" normal de la burocracia racional, se identifica por el formalismo, exigido para garantizar las oportunidades y probabilidades personales de vida de los interesados. En contradicción aparente y en parte real con esta tendencia de esa clase de intereses está la inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas; de acuerdo con criterios utilitario-materiales en servicio de los dominados (Weber, 1944).

Históricamente, “la burocracia ha desempeñado un papel político que hoy en día es manifiesto. La eficacia administrativa de la burocracia contiene paralelamente una eficiencia política” (Guerrero, 1986:230).

De acuerdo con Omar Guerrero (1986), la importancia social de la burocracia consiste en su función integradora y también, como lo señala Weber en su carácter de indispensabilidad:

“[...] sin ese aparato, en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de los que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento” (1944:178).

En ese contexto, la apelación al "sentimiento del deber" u “objetivo” fue recibida con éxito y fue reconocida como una necesidad objetiva aún por los poderes hasta entonces legítimos y sus partidarios (Weber, 1944).

La estructura burocrática obedece a un tipo de dominación llamada legal, la cual sucede gracias a que los administradores públicos logran la eficacia gubernamental, por el simple hecho de cumplir con las reglas y normas de la organización. Tal como lo defiende Weber:

“El fundamento no era en modo alguno, como ya se ha dicho, puramente de interés privado: preocupación por el cargo, sueldo y pensión (aunque evidentemente

tuviera influencia en la masa de los funcionarios), sino también de carácter completamente objetivo (ideológico): que en las actuales condiciones, poner fuera de funcionamiento a la administración significa la ruina del abastecimiento de toda la población (incluidos los funcionarios mismos) en sus más elementales necesidades vitales” (Weber, 1944:213).

El análisis del estudio de la administración pública hasta este momento, muestra que para lograr el éxito dentro de una organización, el personal capacitado y profesional juega un papel fundamental. El modelo del funcionario ideal, es aquel que tiene una formación profesional adecuada para sus atribuciones con derecho de ascenso conforme a reglas fijas.

Fue entonces como surgen nuevos cuestionamientos dentro del estudio de la administración pública. El principal giraba en torno a la mejor forma de controlar a los funcionarios que comenzaban a tomar un rol muy importante dentro de las organizaciones.

Para Aguilar Villanueva (1982:66), Weber fue el primer pensador de la política contemporánea. Al respecto, el autor señala que “la teoría positiva de la administración pública, en el sentido de su conceptualización como agente racionalizador de la sociedad, tiene su origen en Max Weber, que ante sus ojos no tiene el viejo capitalismo liberal con su Estado-apéndice jurídico- represivo, sino al Estado contemporáneo social y administrador”.

A principios del siglo XX Taylor (1912) intentó demostrar ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que cuando los principios de la administración científica son debidamente aplicados y se les ha dedicado un tiempo suficiente para que sean realmente eficaces, en todos los casos deberán producir mejores resultados, tanto para el patrón como para los empleados. Para él, aquellos que trabajan del lado de la administración, deliberadamente ofrecen grandes incentivos a sus trabajadores y, a su vez, éstos responden trabajando lo mejor que pueden en todo momento, en interés de sus patronos.

En medio de una época marcada por la búsqueda de la eficiencia, la racionalidad, la organización del trabajo, la productividad y la ganancia como premisas básicas de las nacientes plantas industriales heredadas de los talleres fabriles del siglo XIX, surgió la administración científica.

De acuerdo con Shafritz y Hyde (1999:11), “Taylor le dio un nuevo vigor a la idea de Wilson de llegar a constituir una disciplina científica cuyo objeto de conocimiento fuera la administración pública, ya que consideraba que sus principios tenían validez universal y estuvo dispuesto a aplicarlos en el ámbito gubernamental”.

Al respecto, Taylor (1912) argumentó que la primera gran ventaja que la administración científica tenía sobre la administración es que, en la administración científica, la iniciativa de los trabajadores (es decir, su trabajo arduo, su buena voluntad y su ingenio) se obtienen prácticamente con absoluta regularidad, mientras que, aún en el mejor de los antiguos tipos de administración, esta iniciativa sólo se obtiene en forma esporádica y, hasta cierto punto, irregular.

De esta forma, Taylor (1912) declaró los cuatro “Principios de la administración científica”, los cuales son:

1. Reemplazar el antiguo conocimiento empírico de los trabajadores por principios científicos.
2. Seleccionar científicamente el desarrollo progresivo de los trabajadores.
3. Unir a los trabajadores para que cooperen entre ellos.
4. Dividir el trabajo de acuerdo a la especialización de cada trabajador.

Otro autor relevante dentro del estudio de la administración pública, a favor de los postulados de Wilson fue Gulick (1937), quien argumentaba que cuando muchos hombres están trabajando juntos, se obtienen mejores resultados si existe una buena división del trabajo. El autor es relevante por su teoría de la organización,

ya que para él, “la división del trabajo es el fundamento de la organización; de hecho, es la razón de la organización” (en Shafritz y Hyde, 1999:189).

No obstante, es importante considerar que de acuerdo con Gulick (1937) existen tres limitaciones más allá de las cuales la división del trabajo no puede avanzar, las cuales se pueden dividir en:

1. Práctica: surge del volumen de trabajo hecho en horas-hombre.
2. Elástica: surge de la tecnología y de la costumbre del empleado en un momento y un lugar dados.
3. Excesiva subdivisión del trabajo: surge al pasar de la división física a la división orgánica del trabajo.

Para Gulick (1937:3-13) si la subdivisión del trabajo es inevitable, entonces “la coordinación es obligatoria para lograr la eficiencia de una organización”. Para ello, la organización exige el establecimiento de un sistema de autoridad por el cual el propósito u objetivo central de una empresa se convierte en realidad gracias a los esfuerzos combinados de muchos especialistas, trabajando cada uno en su propio campo, en un tiempo y lugar particulares.

Otro concepto de la eficiencia que es muy importante dentro de la teoría de la organización es el principio de homogeneidad. Para explicar esto Gulick (1937) tomó como ejemplo el ámbito gubernamental, ya que para él, en la esfera de gobierno existen muchos ejemplos de los resultados insatisfactorios de las combinaciones administrativas heterogéneas.

Nos encontramos aquí ante dos funciones heterogéneas: la "política" y la "administración", cuya combinación, de acuerdo con Gulick (1937) no se puede emprender dentro de la estructura de la administración sin causar ineficiencia.

Por lo anterior y con el fin de hacer más efectiva las organizaciones Gulick (1937) propuso el llamado PODSCORB, el cual se integra de la siguiente forma:^{2/}

- Planeación. Establecer en lineamientos generales las cosas que hay que hacer y los métodos para realizarlas, con el fin de alcanzar el propósito fijado por la organización.
- Organización. Establecer la estructura formal de autoridad por medio de la cual podrán hacerse las subdivisiones de trabajo, definidas y coordinadas para el objetivo definido.
- Personal. Función de conseguir y preparar la fuerza laboral y mantener condiciones favorables en el sitio de trabajo.
- Dirección. Tarea continúa de tomar decisiones y materializarlas en órdenes e instrucciones generales y específicas.
- Coordinación. Explicar la interrelación de las diversas partes del trabajo.
- Información. Mantener informados a todos aquellos ante quienes el ejecutivo es responsable de lo que está ocurriendo, lo que incluye mantenerse informado a sí mismo y a sus subordinados por medio de registros, investigación e inspección.
- Presupuestación. Todo lo que implica el presupuesto en forma de planeación fiscal, contabilidad y control.

Fue así como los teóricos comenzaron a llevar a cabo un análisis sistemático de del sistema administrativo en el contexto de los cambios que demandaba el Estado moderno.

Al respecto, D. White (1926) reconoció que la administración pública era ante todo un campo de estudio que debía mantenerse cerca de la realidad. Lo más interesante era que evitaba la potencial trampa de la dicotomía entre política y administración. Para White la administración pública se define como:

^{2/} El POSDCORB se forma por las iniciales en el idioma inglés de: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting y Budgeting.

“La administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Mientras que su objetivo es la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y de empleados. Una buena administración intenta eliminar todo despilfarro, conservar material y energía y el logro más rápido y completo de los propósitos públicos congruentes con la economía y el bienestar social; es decir, la realización más expedita, económica y completa de los programas públicos” (en Shafritz y Hyde, 1999:128).

La importancia del presupuesto público y su asignación, tiene su origen en toda una variedad de causas. Una de las más importantes es el rápido aumento del costo del gobierno, "el cataclismo sin precedentes del gasto público" (Shafritz y Hyde, 1999:136).

El fuerte aumento del gasto demanda al gobierno alcanzar una mayor eficiencia, por lo cual, la presión en favor del uso más eficiente de los recursos públicos es continua, y mientras persistan los actuales altos niveles de impuestos se necesitará explorar todo camino para asegurar los máximos resultados de cada gasto (D. White, 1926).

En resumen, el modelo de organización, propuesto por los clásicos ortodoxos se define como:

“Un modelo de estructura jerárquica verticalmente definida y con un poder centralizado que se distribuye a través de la estructura. El control es personal, centralizado y burocrático. Su expresión en el ámbito público, mostró una gran preocupación por controlar a los empleados a efecto de que no ocurrieran desvíos de recursos públicos para fines o beneficios personales. De esta manera se diseñan y establecen procesos que pretenden disminuir la actuación discrecional de los funcionarios, evitando que hagan uso ilegítimo de los recursos públicos” (Ramírez y Ramírez, 2004:110).

No obstante, el factor humano no es algo controlable del todo. Las organizaciones son complejas y las públicas lo son aún más. Principalmente, porque los administradores públicos no son neutrales; es decir, son seres humanos con interés personales, que en un momento dado, pueden llegar al modificar los objetivos de la organización.

En un entorno más complejo y con nuevos elementos de estudio, tales como los factores políticos y humanos, los teóricos de la época comenzaron a cuestionar el cómo controlar a la burocracia como actor político. Fue así como surge la corriente heterodoxa en el estudio en la administración pública.

De acuerdo con Appleby (1949) los administradores no son neutrales, sino que por lo regular:

“Tienen intereses personales y pueden actuar estratégicamente al interpretar las leyes y traducirlas en políticas. Además, los funcionarios públicos tienen la posibilidad de influir sobre el proceso de decisión de la política, ya que los administradores constantemente aportan elementos para el debate en el Congreso, con lo que pueden dar un sesgo a la información y obtener algún tipo de beneficio” (en Ramírez y Ramírez, 2004:111).

De esta forma se puede notar como es que Appleby pretendía refutar algunos de los supuestos establecidos por la corriente ortodoxa y planteaba “la dificultad por continuar el estudio y análisis de la administración pública cimentada en la separación entre política y administración” (Appleby, 1949 en Ramírez y Ramírez, 2004:111).

Fue así como Appleby (1949) encabezó los cuestionamientos a la dicotomía entre política y administración que argumentaba Wilson, insistiendo sobre todo en que los procesos de gobierno apolíticos contradicen la experiencia gubernamental, ya que para él, el gobierno es política, y por lo tanto no se puede separar del todo de la administración.

El postulado principal de esta corriente era que los teóricos no estaban convencidos del todo de que la administración estuviera separada de la política. La ciencia política se había convertido en una disciplina individualizada: buena parte de su

literatura aceptaba tácitamente la división de poderes y había excluido a la administración pública de los procesos de hechura de policy (Appleby, 1949).^{3/}

Los administradores públicos participan en la hechura de policy para el futuro, pues ellos formulan recomendaciones para la legislación y está es una función de la hechura de policy. En tanto los cuerpos legislativos hacen la policy en general, toca a los administradores públicos formularla a través de una aplicación gradualmente menos abstracta; la hechura de policy en administración pública, consiste en el ejercicio de la discreción con respecto a cada acción (Appleby, 1949).

De acuerdo con Ramírez y Ramírez (2004:111) “debido a la alta influencia de los administradores sobre el proceso político, se llegó a generar el temor de que el aparato burocrático pusiera en peligro la democracia”.

Esta posibilidad era preocupante, ya que la ciencia de la administración pública podría no respetar los valores morales que un buen gobierno debería considerar, con el pretexto de suprimirlos por el uso de la eficiencia como valor superior (Waldo, 1948).

Para Waldo (1948) la administración pública es “una rama de la ciencia política y el viejo arte de la administración pública debería fundirse con la recién surgida ciencia de la administración pública, ya que los estados son administrativos o no son estados” (en Ramírez y Ramírez, 2004:173). Al respecto, los autores señalan que:

^{3/} De acuerdo con Omar Guerrero el término *policy* entre los anglosajones atañe a la noción del arte de gobierno, en tanto que la mayoría de los pueblos europeos cambio ese vocablo por el de administración pública.

Asimismo, la función de hechura de policy no puede ser situada únicamente en un punto o sector del régimen político, porque donde exista una acción afectando al público, hay hechura de policy. Ella es hecha a través de todo el gobierno, a lo largo del proceso político. La administración pública, en su más amplio sentido, está involucrada con la hechura de policy por cuanto a ella corresponde su ejecución. Ella es un proceso de entremetimiento entre la hechura de policy y la dirección (management) por debajo de la determinación emanadas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes populares-electorales. Existe, pues, una relación genética entre policy y administración pública que conviene conservar, y aún desarrollar, para tener una idea cabal de sus complejas relaciones dentro de los asuntos de Estado.

“Desde la perspectiva heterodoxa es muy cuestionable la posibilidad de que los burócratas, siendo parciales, puedan participar "libremente" en la implementación de las decisiones que se toman respecto a las políticas públicas. Asimismo, esta nueva corriente imprime una nueva dimensión al análisis de las organizaciones públicas: el factor humano como fuente y origen de complejidades e incertidumbres en los procesos de implementación de las decisiones” (Ramírez y Ramírez, 2004:112).

Sin embargo, hay que puntualizar que a pesar de que estas aportaciones cuestionaron seriamente los principios de la propuesta ortodoxa, no llegaron a desarrollar un cuestionamiento acabado al argumento de la eficiencia como valor fundamental de la administración pública, ya que como lo señala Ramírez y Ramírez (2004:112), dichos argumentos “sólo incluyeron mayor complejidad en el análisis, en la medida que se introdujeron los factores político y humano. Tampoco se cuestionaron ninguno de los principios de la administración como mecanismo ordenador de la acción organizada”.

1.1.2. Corriente neoclásica

La corriente neoclásica es el segundo gran apartado teórico fundamental dentro del estudio de la administración pública. La crítica principal de esta corriente teórica a la concepción clásica de la administración pública se caracteriza por introducir una mayor complejidad al análisis, introduciendo una nueva perspectiva en la materia: el estudio de los procesos decisivos dentro de las organizaciones.

Sin duda, una de las críticas más duras al modelo clásico fue la propuesta teórica de Simon (1946) al PODSCORB propuesto por Gulick (1937). Al respecto, el autor argumentaba que para cada principio (planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación) se encuentra otro contradictorio.

Para Simon (1946) la teoría de la administración pública clásica no se fundamentaba en principios, sino en proverbios, porque cada uno de aquellos tenía como opuesto otro principio igualmente plausible y aceptable.

El principal cuestionamiento que realizó Simon (1946) a los principios de la administración pública clásica es que la eficiencia administrativa aumenta por:

1. Una especialización de la tarea entre el grupo. El verdadero problema de la administración no consiste en especializar, sino en especializarse de esa manera en particular y según lineamientos particulares que conduzcan a la eficiencia administrativa.
2. Si se dispone a los miembros del grupo en una determinada jerarquía de autoridad. La decisión de una persona en cualquier punto de la jerarquía administrativa estará sometida a influencias por conducto de un solo canal de autoridad. Y si sus decisiones son de una índole que requiera el conocimiento del experto en más de un campo del conocimiento, entonces habrá que confiar en que los servicios de asesoramiento e información aporten aquellas premisas que se encuentran en un área no reconocida por el modo de especialización de la organización. El concepto de unidad de mando entra en conflicto con el principio de especialización, pues cuando ocurran desacuerdos y los miembros de la organización regresen a las líneas formales de autoridad, entonces sólo aquellos tipos de especialización que estén representados en la jerarquía de la autoridad podrán imponerse en una decisión.
3. Si se limita el alcance del control, en cualquier punto de la jerarquía, a un número pequeño. los resultados que produce este principio entran en contradicción directa con los requisitos del principio del alcance del control, el principio de la unidad de mando y el principio de especialización. en una gran organización con interrelaciones complejas entre sus miembros, un limitado alcance del control produce inevitablemente un excesivo papeleo, pues cada contacto entre los miembros de la organización debe hacerse

hacia arriba, hasta llegar a un superior común. Si la organización es grande, esto exigirá llevar todas las cuestiones hacia arriba, pasando por varios niveles de funcionarios hasta que se tome una decisión, y luego nuevamente hacia abajo, en forma de órdenes e instrucciones: proceso engorroso y que requiere mucho tiempo.

4. Si se agrupa a los trabajadores, con propósitos de control, según: el propósito, el proceso, la clientela y el lugar. Estos grandes tipos de especialización no se pueden lograr simultáneamente, pues en cualquier punto de la organización deberá decidirse si la especialización en el siguiente nivel se logrará mediante una distinción de propósito principal, proceso principal, clientela o área geográfica.

Por lo anterior, Simon (1946) concluyó que bajo semejantes condiciones no podría construirse una ciencia de la administración pública, dado que por la misma naturaleza de su tema, no puede ser sino un arte.

De acuerdo con Ramírez y Ramírez (2004:115) del enfoque neoclásico “se retoma entonces el grado mayor de complejidad en el análisis, introducido por el estudio de los procesos decisorios en las organizaciones, porque considera el factor humano como fundamental”.

Los servidores públicos comienzan a tener un gran poder dentro de las organizaciones e influyen negativa o positivamente en los planes de acción gubernamental, en la actualidad denominadas políticas públicas, ya que desde entonces se hacía mención de ellas. En este caso, si se propone el análisis de Simon (1946) como alternativo al método tradicional de hacer las políticas públicas, Ramírez y Ramírez, 2004 identifican que:

“El diseño y concepción de éstas se ve seriamente replanteado al surgir la posibilidad de crear las políticas de manera incremental; es decir, cuando un administrador tiene que elegir entre diferentes políticas para cumplir con determinado objetivo, éste lo hace con los elementos de que puede disponer en ese momento y con base en su propia experiencia; evidentemente la decisión adoptada no será la más adecuada, pero tiene la ventaja de poder infringirle modificaciones margina-

les a posteriori, de tal forma que la política se adecue gradualmente en la medida que el decisor supere los límites de su racionalidad” (Ramírez y Ramírez, 2004:114-115).

No obstante, de que los estudios iniciales de Simon no aportaron un avance significativo en el área de la administración pública, sí consiguieron que se considerara la necesidad de replantear algunos de los conceptos dentro de la disciplina, tal como el estudio de las políticas públicas. En este contexto, la principal fue elaborada por Lindblom (1959).

En el cuadro siguiente se presentan los postulados básicos de la propuesta teórica de la administración pública en el enfoque de políticas públicas de Lindblom (1959):

POSTULADOS BÁSICOS DE LA PROPUESTA TEÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CHARLES E. LINDBLOM

Racional comprensiva (raíz)	Comparaciones limitadas sucesivas (rama)
1a. Clarificación de valores o de objetivos distintos del análisis empírico de políticas alternativas y habitualmente indispensables para él.	1b. La selección de los objetivos de valor y el análisis empírico de la acción necesaria no son distintos entre sí, sino que están interrelacionados.
2a. Por consiguiente, se enfoca la formulación de política por medio del análisis de medios y fines. Primero se aíslan los fines, y luego se buscan los medios para alcanzarlos.	2b. Dado que los medios y los fines no son distintos, a menudo resulta inapropiado o limitado el análisis de medios y fines.
3a. La prueba de una política "buena" es que pueda demostrarse que constituye los medios más apropiados hacia los fines deseados.	3b. La prueba para una política "buena" es, en general, que varios analistas se pongan de acuerdo en una política (sin estar de acuerdo en que sea el medio más apropiado para llegar a un objetivo comúnmente aceptado).
4a. El análisis es completo; se toma en cuenta todo factor importante y pertinente.	4b. El análisis queda drásticamente limitado si: i). Se descuidan posibles resultados importantes. ii). Se descuidan importantes políticas alternativas potenciales. iii). Se descuidan importantes valores afectados.
5a. A menudo hay que basarse claramente en la teoría.	5b. Una sucesión de comparaciones reduce mucho o elimina la dependencia de la teoría.

FUENTE: Lindblom, C. (1959). La Ciencia de salir del paso. *Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, cuarto número enero-abril 2010*, págs. 1-16.

De acuerdo Lindblom (1959) pese a todos los evidentes defectos del enfoque de comparaciones limitadas sucesivas (rama) a las opciones políticas, cuando se le compara con el método racional comprensivo (raíz), el método de la rama a menudo parece muy superior. En el método de raíz, la inevitable exclusión de factores es accidental, asistemática y no defendible por ningún argumento hasta hoy desarrollado; mientras que en el método de la rama las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Desde luego, en la teoría el método de la raíz no excluye; en la práctica, tiene que excluir.

Asimismo, el método de la rama tampoco descuida necesariamente las consideraciones y los objetivos a largo plazo. Es claro que se deben omitir valores importantes al considerar cada política, y a veces el único modo en que se puede prestar atención adecuada a los objetivos a largo plazo es descuidando las consideraciones a corto plazo. Pero los valores omitidos pueden ser los del largo o los del corto plazo (Lindblom, 1959).

Sin duda, los dos enfoques teóricos tienen sus ventajas y desventajas; sin embargo, lo que sí sabemos es que por lo complejo de los problemas públicos, el enfoque por la raíz es imposible, ya que aunque se pueda describir, no se puede practicar salvo en problemas relativamente sencillos y, aun entonces, con algunas modificaciones (Lindblom, 1959). Asimismo, el autor explica que el enfoque presupone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no poseen, y aún más absurdo es intentar un enfoque sobre las políticas cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de políticas son limitados, como siempre ocurre.

De importancia particular para los administradores públicos es el hecho de que, en efecto, las dependencias públicas en general reciben instrucciones de no practicar el primer método; es decir, sus funciones y limitaciones prescritas (las políticas o legalmente factibles) restringen su atención a relativamente pocos valores y pocas

políticas distintas entre las incontables opciones que se pueda imaginar. Es por ello, que en la práctica el que se utiliza es el segundo método (Lindblom, 1959).

Sin duda, Lindblom fue un parteaguas dentro del estudio de la administración pública, ya que al comenzar a enfocarse en las políticas públicas, también comienza a estudiarse la mejor forma de utilizar los recursos públicos.

1.2. La Nueva Administración Pública

Esta nueva etapa de estudio en la administración pública inició con los importantes movimientos sociales de la década de los sesenta que influyeron fuertemente sobre un grupo de pensadores que introdujeron nuevos valores en el estudio de la administración pública, principalmente conceptos como equidad y democracia en las organizaciones, pero no sólo como elementos necesarios de las sociedades modernas, sino como elementos indispensables en el diseño de las organizaciones y en el proceso en la toma de decisiones, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública.

De acuerdo con Denhardt (1993), “dentro de esta corriente teórica se plantea la necesidad de introducir la democracia en las organizaciones públicas. Éste será el planteamiento que mejor identifica y diferencia a la vez, a los estudios de la administración pública (AP) con los de la nueva administración pública (NAP)” (en Ramírez y Ramírez, 2004:116).

Uno de los primeros autores de la NAP fue Argyris (1957). Su hipótesis sugiere que uno de los principales problemas que se presenta para los individuos que interactúan en las organizaciones reside en que éstas últimas no facilitan la auto-realización de sus miembros. Considera que el hombre como individuo social, dedica muchas de sus horas a trabajar dentro de la organización, lo cual seguramente ha de influir fuertemente en su comportamiento.

Como los caminos de auto-realización del individuo no se cruzan necesariamente con la forma en que se manejan las empresas y otros tipos de instituciones, las personas ven limitada su desarrollo y operan muy por debajo de su potencial. En este juego diario aparecen distintos componentes de importancia: el individuo, la organización, y el grado de competencia interpersonal que demuestran en la acción los superiores con los subordinados en sus unidades de trabajo (Argyris, 1957).

Para ejemplificar esto, Argyris (1957) conceptualizó dos modelos teóricos. En el “Modelo I”, el autor explica que el comportamiento gerencial con foco en las acciones diarias está relacionado con el modelo clásico de la administración pública y se compone de cuatro principales preceptos:

1. Establecer objetivos en forma unilateral para ser alcanzados en grupos.
2. Maximizar los beneficios y minimizar las pérdidas en el corto plazo dividiendo las tareas de otros en sub-tareas lo que les facilita el control y los hace menos dependientes de otros.
3. Minimizar toda manifestación de sentimientos negativos.
4. Comportarse en forma racional y objetiva priorizando la cuantificación de variables como indicadores.

Por su parte, en el “Modelo II” Argyris (1957) explica que para promover el aprendizaje organizacional y así mejorar el cumplimiento de los objetivos institucionales se deben tomar en cuenta los postulados siguientes:

1. Iniciar acciones sobre información confiable.
2. Obtener dicha información en forma abierta, sin secretos para otros.
3. Iniciar acciones con otros bajo el método de opciones libres con todas aquellas partes que son competentes y agreguen valor.
4. Investigar y promover sugerencias de otros por su competencia.
5. Incluir dentro del equipo de análisis de opciones a personal “crítico”.

6. Generar alistamiento para el cambio como resultado de la decisión sobre las opciones elegidas.
7. Promover el mayor grado de compromiso posible para que todas las partes involucradas acompañen en el cambio.
8. Desarrollar un sistema de monitoreo incluso respecto de sus propias acciones y compromisos.

De acuerdo con la propuesta de Argyris (1957), la gerencia de la organización debe dejar de operar bajo el “Modelo I”, por considerarlo más ineficiente para el logro de los objetivos de la organización.

Otro autor relevante para la NAP es McGregor (1957). Al respecto, el autor sostiene que “la tarea esencial de la administración consiste en ofrecer condiciones de organización y métodos de operación que permitan a las personas alcanzar sus propias metas y dirigir sus propios esfuerzos hacia los objetivos de la organización. Éste es un proceso que consiste básicamente en crear oportunidades, liberar potencial, suprimir obstáculos, favorecer el desarrollo y ofrecer guía” (en Ramírez y Ramírez, 2004:397).

Para McGregor (1957) las organizaciones de corte “tradicional” no favorecen el desarrollo de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas. Para remediar estos problemas, y mejorar el desempeño de las organizaciones, propone la necesidad de rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de empleados de acuerdo con los objetivos que se impongan ellos mismos.

Es en esta etapa del estudio de la administración pública, aparece por primera vez la palabra “evaluación”, con el objetivo de medir el desempeño de los servidores públicos dentro de una organización, ya que para McGregor cuando los trabajadores se fijan “metas” u “objetivos” por ellos mismos y luego realizan una autoeva-

luación de su desempeño, se alienta al empleado a asumir mayor responsabilidad para planear y evaluar su propia contribución a los objetivos de la empresa.

Esto, principalmente porque para McGregor (1957) “el hombre es un animal de deseos: en cuanto ha satisfecho una de sus necesidades, aparece otra en su lugar. Este proceso es interminable y continúa, del nacimiento a la muerte” (en Ramírez y Ramírez, 2004:329).

Influenciado por el pensamiento teórico de Abraham Maslow y su “Pirámide de la jerarquía de necesidades”, McGregor (1957) estaba convencido de que las necesidades del hombre están organizadas en una serie de niveles: una jerarquía de importancia.^{4/} Dado que el tema de la motivación no era central en el enfoque convencional de la administración, el autor consideraba el modelo como inadecuado.

En este contexto, McGregor (1957) argumentó que “las condiciones impuestas por la teoría convencional de la organización y por el enfoque de la administración científica, han atado a los hombres a empleos limitados que no utilizan sus capacidades, han inhibido la aceptación de responsabilidades, fomentado la pasividad, eliminado el sentido de todo trabajo” en (Ramírez y Ramírez, 2004:398).

La principal aportación teórica de McGregor para la NAP es la sensibilización de los individuos de tal forma que las decisiones informales fortalezcan a la organiza-

^{4/} Pirámide de la jerarquía de necesidades es una teoría psicológica propuesta por Abraham Maslow en su obra: Una teoría sobre la motivación de 1943. La pirámide se divide en cinco escalones de acuerdo a las diferentes necesidades del ser humano. Las necesidades básicas: son el primer escalón y son las más importantes, estas son las necesidades fisiológicas básicas que tenemos que satisfacer para mantener la propia homeostasis de nuestro cuerpo: por ejemplo alimentarnos, beber, dormir etc. Las necesidades de seguridad y de protección: son el segundo escalón y son aquellas que tenemos que satisfacer después de las necesidades básicas, son las necesidades de estar en un lugar seguro en el cual nos sentimos protegidos. Las necesidades sociales: es incuestionables que somos seres sociales. Es por ello que necesitamos mantener cubierta nuestras necesidades sociales de sentirnos parte de un grupo, de mantener amistades y sentirnos aceptados socialmente. La necesidad de reconocimiento y de estima se refieren a la necesidad que tenemos de respetarnos a nosotros mismos, así como el resto formen parte de esa consideración positiva. La necesidad de autorrealización: es el último escalón de la pirámide de Maslow, es la necesidad de satisfacer nuestra motivación innata de crecimiento, de aportar algo importante a esta sociedad y a este mundo.

ción con la formación de un proyecto colectivo, algo así como “democratizar las organizaciones”; ya que para él, los medios de control social como la jerarquía, la persuasión y la coerción física son menos eficaces para el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Otro autor muy relevante dentro de esta etapa de estudio fue Bennis (1967), para él la democracia en las organizaciones es un imperativo para que éstas puedan sobrevivir, puesto que permite que los individuos concilien sus objetivos personales con los de la organización.

Los elementos organizacionales que permiten desarrollar la democracia en las organizaciones son: la comunicación plena y libre; el apego al consenso en la toma de decisiones; preponderancia del conocimiento técnico y la competencia sobre la jerarquía; la capacidad de crear las condiciones para que los individuos expresen sus emociones, y aceptar que el conflicto a nivel de los objetivos organizacionales e individuales es inevitable (Ramírez y Ramírez, 2004).

Para Bennis (1967) existen al menos cuatro amenazas importantes para la burocracia del modelo clásico de la administración pública:

1. La condición humana y psicológica.
2. Un cambio rápido e inesperado.
3. Un crecimiento de tamaño, en que el volumen de las actividades tradicionales de la organización no basta ya para sostener el crecimiento.
4. La complejidad de la tecnología moderna, en que se requiere una integración de actividades y personas de competencias muy diversas y sumamente especializadas.

Como resultado de estos cambios que afectan a las organizaciones del futuro, están surgiendo nuevos problemas y tareas (Bennis, 1967). Estos pueden dividirse al menos en cinco tareas básicas a las que se enfrentarán las organizaciones del futuro:

1. El problema de la integración abarca toda la gama de cuestiones que tienen que ver con los incentivos, las recompensas y la motivación del individuo y cómo la organización logra o no adaptarse a estas necesidades.
2. El problema de la influencia social es, esencialmente, el problema del poder y de cómo se distribuye.
3. El problema de la colaboración surge de los mismos procesos sociales de conflictos y estereotipos, y de las fuerzas centrífugas que dividen a naciones y comunidades.
4. El problema de la adaptación es causado por nuestro medio turbulento.
5. El problema de la revitalización, del crecimiento y la decadencia.

En este contexto las organizaciones del futuro se verían seriamente modificadas por factores endógenos (cambios tecnológicos, los valores laborales, nuevas tareas y metas por cumplir, la motivación del personal, mayor capacitación, etc.) como exógenos (diversificación y aumento de la población, nuevos problemas públicos, etc.) (Bennis, 1967).

Otro autor relevante dentro de la NAP fue Frederickson (1971). Al respecto, él nos explica que la NAP trata de “cambiar las políticas y estructuras que sistemáticamente inhiben la igualdad social y buscar los cambios que favorezcan sus objetivos: buena administración, eficiencia, economía e igualdad social” (en Shafritz y Hyde, 1999:648).

La propuesta teórica de Frederickson (1971) defiende los postulados siguientes:

- La NAP no sólo trata de llevar al cabo los mandatos legislativos lo más eficiente y económicamente posible, sino también de influir y ejecutar las medidas de política que mejore la calidad de vida de todos.
- La NAP se preocupa menos por formar instituciones y más por inventar diversos medios de resolver los problemas públicos.

- La NAP es menos "genérica" y más "pública" que la administración clásica. Menos "descriptiva" y más "prescriptiva", menos "orientada hacia las instituciones" y más "orientada hacia el efecto en el cliente", menos "neutral" y más "normativa", por lo tanto, no menos científica.

En este sentido, la NAP exige una manera diferente de subdividir el fenómeno, con el objeto de comprenderlo mejor. Los cuatro procesos básicos que intervienen en las organizaciones públicas son: el distributivo, el integrativo, el de intercambio de límites y el socioemocional (Frederickson, 1971).

El primero se centra en la equidad de la distribución de los servicios gubernamentales dentro de una jurisdicción. El análisis de utilidad-costos o de beneficio-costos, es la principal técnica para tratar de comprender los resultados del proceso distributivo.

El segundo, defiende que los administradores públicos del más alto nivel deben ser considerados como defensores de la política y revisores de la política general. A su vez, el proceso integrativo busca un medio por el cual se pueda favorecer a los niveles inferiores de la organización y a las minorías menos poderosas.

El tercero, describe la relación general entre la organización públicamente administrada, sus grupos y clientes de referencia. Éstos incluyen legislaturas, ejecutivos electos, organizaciones de personal auxiliar, clientes (organizados o particulares) y grupos de interés organizados. El desarrollo de esta pauta de intercambio de límites anuncia el posible desarrollo de nuevas formas de relaciones intergubernamentales, en particular las relaciones fiscales.

El cuarto propone que las técnicas de preparación socioemocional se consideren como recursos fundamentales para el cambio administrativo, ya que ayudan a crear modos organizativos descentralizados, y posiblemente orientados hacia los proyectos. De acuerdo con Frederickson (1971), "la búsqueda de la igualdad so-

cial da a la administración pública un autentica base normativa” (en Shafritz y Hyde, 1999:665).

Otro autor relevante para la NAP y la teoría de las organizaciones fue Golembiewsky, quien argumentaba que la teoría de la organización tradicional “que enfatiza factores tales como la autoridad de arriba hacia abajo, el control, la jerarquía y la rutina organizacional no favorece el desarrollo de las organizaciones simultáneamente al desarrollo de los individuos” (en Ramírez y Ramírez, 2004:118).

Pero más allá de las características internas de las organizaciones, Golembiewsky identificó que el entorno y el ambiente son factores indispensables para la participación más activa de los individuos al interior de las organizaciones.

Para Golembiewsky la descentralización en las organizaciones es fundamental por dos razones: “a) porque los problemas entre los individuos y las organizaciones deberían resolverse en términos políticos y morales más que con técnicas gerenciales y, b) porque los beneficios morales de la descentralización traerían beneficios de incremento de la productividad” (Ramírez y Ramírez, 2004:118).

Estos dos elementos permiten a las organizaciones de tipo burocrático “evolucionar”, más no ser sustituidas por completo. En este sentido (Ramírez y Ramírez, 2004), coinciden en que para lograrlo es necesario continuar impulsando cambios en torno al grado de consenso para la colaboración, apertura de los sistemas de gestión y retroalimentación.

En resumen, la NAP proponía el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más ocupada por los resultados de los programas. Al respecto Ramírez y Ramírez explican que:

“La propuesta por impulsar una administración pública con equipos que trabajaran por proyectos se transformaría el tipo de relación jerárquico piramidal clásico de la AP. Asimismo, consideraban de gran importancia aceptar como algo normal las variaciones en los resultados de las políticas, en el desempeño de los funcionarios, e incluso la tolerancia a ciertos grados de ineficiencia e ineficacia. Asimismo,

la NAP muestra preferencia porque las bases de la organización tengan un cierto grado de autonomía” (Ramírez y Ramírez, 2004:119).

No obstante, esta propuesta no tuvo un gran impacto dentro de la administración pública, debido a que la implementación de equidad social, sin una propuesta clara del grado de control de los funcionarios, no permite a largo plazo la obtención de los resultados deseados.

El problema central gira en torno a que la NAP deposita demasiada confianza en la burocracia, lo que impide que exista un enlace congruente entre la libertad de acción con una alta discrecionalidad por parte de los burócratas y su grado de responsabilidad en la mejora del desempeño en las organizaciones. En otras palabras, “muestra demasiada confianza en que los administradores responderían a las expectativas de la NAP sólo porque sería lo moralmente correcto” (Ramírez y Ramírez, 2004:120).

Debido a los fuertes cuestionamientos de la NAP, surge alrededor de los años setenta, una nueva propuesta teórica denominada la “Nueva Economía Política (NEP)” de la administración pública, la cual proponía que la toma de decisiones colectivas como método y objeto de estudio deberían ser importados del campo de la economía, ciencia que de acuerdo a los teóricos de la época había demostrado mayor solidez metodológica y explicativa.

Uno de los autores más relevantes de la época fue Ostrom (1974), quien argumentaba que la visión de Weber (1944) y Wilson (1887) de la administración pública, “si bien resolvía determinados problemas como la compleja combinación de una administración pública con capacidad de acción y a la vez rendidora de cuentas (fundamental a cualquier régimen democrático), también obligaba a pagar grandes costos” (en Arellano Gault, 2004:25).

Como alternativa a esta “crisis de identidad” de la administración pública, Ostrom (1974) propuso introducir nuevos valores que permitieran a la administración pú-

blica salir de su recurrente crisis y lograr una normalidad científica. “Para conseguir su propósito propone la introducción de un nuevo método de estudio de la administración pública, así como el diseño de un objeto de estudio diferente hasta lo entonces considerado” (Ramírez y Ramírez, 2004:120).

Siguiendo la tradición de revisión metodológica que se lleva a cabo en varias disciplinas sociales, la propuesta de Ostrom (1974) se ligó a los movimientos teóricos de la economía que defendían la búsqueda de una respuesta a las críticas desarrolladas contra el óptimo de Pareto como regla universal del comportamiento racional eficiente (en Arellano Gault, 1995).^{5/}

La propuesta teórica de Ostrom (1974) defiende la incorporación de la Teoría de la Elección Pública (Public Choice Theory) en la administración pública, como un elemento que permite desarrollar una metodología para su estudio.^{6/} Para el autor, “el gobierno es un mal (porque lo costoso de su financiamiento y mantenimiento) pero necesario (por su capacidad de imponer reglas, incentivos y castigos en tanto elementos indispensables para alcanzar el consenso en las decisiones colectivas) para generar el bien común” (en Ramírez y Ramírez, 2004:121).

La teoría de una administración pública democrática de Ostrom (1974) establece los principios siguientes:

^{5/} El economista, político y sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923) desarrolló el concepto de Óptimo. En el análisis económico se denomina óptimo de Pareto a aquel punto de equilibrio en el que ninguno de los agentes afectados puede mejorar su situación sin reducir el bienestar de cualquier otro agente. Por lo tanto, si un individuo que forme parte del sistema de distribución, producción y consumo puede mejorar su situación sin perjudicar a otro nos encontraremos en situaciones no óptimas en el sentido paretiano.

En la búsqueda de un equilibrio con mejor bienestar, ambos agentes aceptan el intercambio hasta el punto en que este deja de generar beneficios. El Óptimo de Pareto se basa en criterios de utilidad: si algo genera o produce provecho, comodidad, fruto o interés sin perjudicar a otro, despertará un proceso natural de optimización que permitirá alcanzar un punto óptimo.

^{6/} La teoría de la elección pública aporta elementos científicos útiles para el análisis de la toma de decisiones en la administración pública, ya que ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación y hace proposiciones para hacer a la administración pública más eficiente y democrática.

- Que la toma de decisiones deberá fragmentarse con el fin de limitar y controlar el poder.
- Que deberá abandonarse la dicotomía política-administración, debido a que las reglas administrativas importan políticamente a los individuos.
- Que la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizaciones favorecen la sana competencia.
- Que el propósito de la organización pública en su operación es conseguir el menor costo en tiempo y recursos.

De acuerdo con esta propuesta, las organizaciones públicas deben considerar los reclamos y preferencias de los individuos, en virtud de la nueva perspectiva de actuación de los aparatos públicos, de donde "la eficiencia del productor que no sirve al consumidor no tiene significado alguno" (Ostrom, 1974 en Ramírez y Ramírez, 2004:122).

Otros autores que apoyaron la teoría de la NEP de la administración pública de Ostrom (1974) fueron Buchanan y Tullock (1962). Para ellos, la Teoría Elección Pública (TEP) consiste en el uso de las herramientas de la economía y la economía política con el fin de estudiar dos clases de procesos: la toma de decisiones colectivas y la implementación de tales decisiones.

Para Buchanan y Tullock (1962), el análisis de las decisiones colectivas hechas por medios gubernamentales comenzaba en el límite de la economía de mercado con un gobierno mínimo y bienes privados. Mientras que la economía se ocupa de aquellos asuntos que involucran los bienes privados, la teoría económica de la toma de decisiones colectivas (que posteriormente se llamaría TEP) se ocupa de la oferta y demanda de bienes públicos.

La TEP cuestionó seriamente si las decisiones tomadas representaban realmente los deseos de la mayoría de los ciudadanos. Más categóricamente, la opción pública exponía que los gobiernos eran básicamente ineficientes y absolutamente

carentes de incentivos para un buen desempeño, a menos que interviniera la expansión de sus propios programas y el aumento de sus presupuestos. En este sentido Buchanan y Tullock (1962) explican que:

“Los políticos, como todos los seres humanos, cuidan sus intereses. De hecho, podría considerarse que la lista de variedades políticas resume las razones de que un curso de acción especial convenga al interés de un político. En otras palabras, probablemente sea un error esperar que los políticos (funcionarios elegidos, burócratas profesionales o asesores) decidan en favor del interés público, sea éste lo que sea. Más prudente será estimar los intereses personales, ideológicos, profesionales o de partido de los políticos, y esperar que decidan en una forma que favorezca esos intereses” (en Shafritz y Hyde, 1999:998).

No obstante, como ha ocurrido con otras escuelas que hemos revisado, la fortaleza de la NEP constituye al mismo tiempo su debilidad. Al respecto, Ramírez y Ramírez (2004:122) argumentan que dentro de las principales críticas a esta perspectiva “encontramos la falta de solidez y múltiples cuestionamientos que se le pueden hacer a la validez del postulado acerca del individualismo (dada la posibilidad de que el individuo o las sociedades pueden tener valores comunitarios sustentados en otro tipo de visión del mundo y la comunidad)”.

Es por ello que la TEP “se puede someter a las mismas críticas que el pensamiento económico occidental, tales como el sacrificio de la moral colectiva, lo cual nos remite a que la principal aportación de los teóricos de la elección racional fue incorporar a la discusión la turbulencia del entorno en el que se desarrolla la vida de las organizaciones públicas” (Ramírez y Ramírez, 2004:123).

1.3. La Gestión Pública

De acuerdo con Bozeman (1993) la Gestión Pública o Public Management como campo de estudio y empresa educativa su puede ubicar a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas.

Oficialmente, el concepto de gestión pública fue propuesto en la Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública, donde 73 investigadores y teóricos expusieron ideas sobre el contenido, el significado y las perspectivas de la gestión pública (Bozeman, 1993).^{7/}

De la conferencia se pueden rescatar las siguientes aportaciones teóricas:

- Laurence E. Lynn, Jr., enfocó cinco conceptos interrelacionados que, según afirma, deberían aportar los fundamentos teóricos tanto para el estudio, como para la práctica de la gestión pública (uniendo así la teoría y la práctica).
- James Perry adoptó la metáfora médica de Waldo (1968), sugiriendo que la relación entre teoría y práctica de la gestión pública es una relación clínica. También nos recuerda que la teoría de la gestión pública debería ser para las masas que ejercen esta disciplina y no sólo para las élites que ocupan los cargos de alto nivel.
- Lee Frost-Kurmpf y Barton Wechsler emplearon la fábula de "los seis ciegos y el elefante" para mostrar la confusión y el desorden existentes en la teoría contemporánea sobre gestión pública. Rechazan de manera explícita el modelo de las ciencias naturales, y sugieren que la dicotomía entre la teoría y la práctica da lugar a un enfoque colectivo más interactivo para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública.^{8/}

^{7/} Conferencia celebrada en la Universidad de Syracuse, Estados Unidos, los días 20 y 21 de septiembre de 1991, con el fin de evaluar el estado actual de la investigación sobre gestión pública; presentar los mejores y más modernos estudios sobre gestión pública; favorecer el avance de la investigación sobre la gestión pública identificando las lagunas que hubiese en la teoría, la investigación y la metodología, y facilitar la comunicación entre los investigadores de la gestión pública.

^{8/} En la Antigüedad, vivían seis hombres ciegos que pasaban las horas compitiendo entre ellos para ver quién era el más sabio. Exponían sus saberes y luego decidían entre todos quién era el más convincente.

Un día, discutiendo acerca de la forma exacta de un elefante, no conseguían ponerse de acuerdo. Como ninguno de ellos había tocado nunca uno, decidieron salir al día siguiente a la busca de un ejemplar, y así salir de dudas.

Puestos en fila, con las manos en los hombros de quien les precedía, emprendieron la marcha enfilando la senda que se adentraba en la selva. Pronto se dieron cuenta que estaban al lado

Básicamente, la gestión pública significa implementar el modelo de administración de las empresas privadas en las dependencias públicas. Al respecto, Gruening (1998) señala que:

“Así, en las escuelas donde se enseñara gestión pública, el contenido de los cursos sería muy parecido al que se presenta en las escuelas de negocios en donde se forman y preparan a los gerentes para las empresas privadas. De esta forma, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos de este trasplante fueron estilos más humanistas de gestión, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la medición del desempeño y la gestión estratégica” (en Ramírez y Ramírez, 2004:125).

Para entender los cambios que se implementaron en la administración pública con este nuevo enfoque se muestran los elementos básicos de la corriente teórica, los cuales se detallan en el cuadro siguiente:

de un gran elefante. Llenos de alegría, los seis sabios ciegos se felicitaron por su suerte. Finalmente podrían resolver el dilema.

El más decidido, se abalanzó sobre el elefante con gran ilusión por tocarlo. Sin embargo, las prisas hicieron tropezar y caer de bruces contra el costado del animal. “El elefante —exclamó— es como una pared de barro secada al sol”.

El segundo avanzó con más precaución. Con las manos extendidas fue a dar con los colmillos. “¡Sin duda la forma de este animal es como la de una lanza!”

Entonces avanzó el tercer ciego justo cuando el elefante se giró hacia él. El ciego agarró la trompa y la resiguió de arriba a abajo, notando su forma y movimiento. “Escuchad, este elefante es como una larga serpiente”.

Era el turno del cuarto sabio, que se acercó por detrás y recibió un suave golpe con la cola del animal, que se movía para asustar a los insectos. El sabio agarró la cola y la resiguió con las manos. No tuvo dudas, “Es igual a una vieja cuerda” exclamo.

El quinto de los sabios se encontró con la oreja y dijo: “Ninguno de vosotros ha acertado en su forma. El elefante es más bien como un gran abanico plano”.

El sexto sabio que era el más viejo, se encaminó hacia el animal con lentitud, encorvado, apoyándose en un bastón. De tan doblado que estaba por la edad, pasó por debajo de la barriga del elefante y tropezó con una de sus gruesas patas. “¡Escuchad! Lo estoy tocando ahora mismo y os aseguro que el elefante tiene la misma forma que el tronco de una gran palmera”.

Satisfecha así su curiosidad, volvieron a darse las manos y tomaron otra vez la senda que les conducía a su casa. Sentados de nuevo bajo la palmera que les ofrecía sombra retomaron la discusión sobre la verdadera forma del elefante. Todos habían experimentado por ellos mismos cuál era la forma verdadera y creían que los demás estaban equivocados.

ELEMENTOS BÁSICOS DE LA CORRIENTE TEÓRICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Elemento	Paradigma burocrático	Burócrata maximizador	Mejor practica de investigación	Desregular el gobierno
Acción del gobierno	Interés público	Provisión de bienes y servicios	Servir al cliente	Resolver problemas
Características	Profesional, técnicas	Maximizador de presupuesto	Empresarios públicos	Adaptativos a las circunstancias
Formas de trabajo	Por procedimiento	Buscador de oportunidades para obtener más presupuesto	Orientado al mercado y la eficiencia	Matricial
Administración	Por supervisión y control	Orientada al otorgador de presupuestos	Calidad total	Control y flexibilidad

FUENTE: Arellano Gault, David (1995). *Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estudio del arte*. Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. I, págs. 119-147.

De acuerdo con Arellano Gault (1995) la idea central es que reinventar el gobierno o cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia y el mercado no es sino una frágil solución a un problema; ya que el gran problema del sector público debe ser entendido como por la complejidad de las fronteras con que la acción gubernamental se enfrenta.

En esta etapa, nuevamente las personas son un elemento clave para la eficiencia de la administración pública. Al respecto, Arellano Gault (1995) explica que la grave preocupación por la responsabilidad y por evitar la corrupción y el gasto excesivo ha llevado a desarrollar controles impresionantes sobre casi cualquier actividad o decisión que un servidor público deba desarrollar. La fragmentación y desconfianza que este proceso ha propiciado tiene un síntoma muy particular: los empleados de gobierno son los grupos más desmotivados, temerosos de tomar iniciativas e incapaces de aproximarse a actividades innovadoras.

No obstante, la gestión pública no sólo se enfrenta a la actuación de los servidores públicos que integran la administración pública, sino también “a las demandas de una mayor eficiencia y eficacia exigidas al gobierno, que genera la necesidad

inaplazable de legitimizar y justificar su existencia” (Ramírez y Ramírez, 2004:124).

Al respecto, Barzelay (1998) y Osborne y Gaebler (1994) afirman que:

“En la actualidad, no basta con proveer servicios, o tener la intención de buscar el beneficio colectivo, la legitimidad no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo. Bajo esta reconfiguración del papel que debe jugar el gobierno y la heterogeneidad de las demandas del público (no sólo son en el sentido de eficiencia y eficacia, sino también de más calidad y mejor trato para los ciudadanos) parece difícil para que los cuadros administrativos de concepción weberiana inflexible puedan dar resultados adecuados” (en Ramírez y Ramírez, 2004:124).

Sin embargo, dentro de esta perspectiva se enfrentaron diversos problemas, tanto en la práctica como en los intentos por hacer teoría, ya que hasta ese momento no se encontró alguna teoría que pudiera “amarrar” en un solo grupo conceptual todas estas corrientes teóricas.

De acuerdo con Bozeman (1993) esta corriente no se establecía como un nuevo paradigma conceptual que pudiera permitir a los estudiosos de la administración pública conseguir avanzar en la investigación y teorización. En la práctica, a pesar de su pragmatismo, esta corriente cayó en errores muy semejantes a los de la ortodoxa, tales como intentar reducir la complejidad o ignorar el elemento político.

1.4. La Nueva Gestión Pública

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management (NPM), es un fenómeno que, desde 1980, se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial. La propuesta de este modelo implica hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. Esto implica la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos.

Para Ramírez y Ramírez (2004:99) la NGP “proviene de estudios y desarrollos originados en la teoría y la práctica de la administración pública en los Estados Unidos”. Este marco institucional se caracteriza, entre otros muchos rasgos, por la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social, lo cual implica que el gobierno haya sido visto como "un mal necesario" para la sociedad norteamericana.

Este rasgo ha sido básico para el desarrollo del campo disciplinar de la administración pública, “dado que en el fondo el problema consiste en definir y diseñar los mecanismos que permitan: restringir la actuación del gobierno; reducir su acción al mínimo permisible para que sea lo mejor posible; garanticen eficiencia en su actuación, y permanecer en todo momento controlado por la sociedad” (Ramírez y Ramírez, 2004:100).

La primera referencia teórica de la NGP se encuentra en Hood (1991), ya que el autor plantea la ruptura de la administración pública como medio para su modernización.

Las características principales de la NGP de acuerdo con Hood (1991) son las siguientes:

- Profesionales prácticos en la administración del sector público.
- Estándares explícitos de medición del desempeño.
- Gran énfasis en el control de los resultados.
- Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.
- Hacer competitivo el sector público.
- Poner atención en el sector privado y en sus prácticas administrativas.
- Poner atención en el uso de los recursos.

Sin duda, el nacimiento de la NGP obedece a la época de cambios de las sociedades modernas en la que hoy vivimos. Un mundo de cambios constantes e inmersos en un mercado mundial, que impone una enorme presión competitiva.

Hoy en día, la sociedad cuenta con mayor acceso a la tecnología y por ende, a la disponibilidad de la información casi en tiempo real. Los ciudadanos se han convertido en clientes demandantes de productos y servicios de alta calidad, esto principalmente por la oferta del sector privado, el cual ofrece una amplia gama de opciones para la elección de sus consumidores.

Por todos esos cambios, el gobierno también debe modernizarse y buscar la mejor forma de ofrecer bienes y servicios de calidad. En este sentido dos teóricos que profundizaron en el análisis de la NGP son Osborne y Gaebler (1994), quienes proponen la desburocratización del Estado en el contexto de las reformas actuales y la redefinición del espacio público, fundamentalmente motivadas por las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales de las sociedades modernas.

Los principios fundamentales que subyacen a esta nueva forma de gobierno de acuerdo con Osborne y Gaebler (1994) son los siguientes:

- La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios.
- Delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad.
- Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados.
- Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no las normas y los reglamentos.
- Redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas, etc.
- Previenen los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. Se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo.
- Descentralizan la autoridad, adoptando la administración participativa.
- Prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos.

- No se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores -público, privado y voluntario- en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad.

De acuerdo con Osborne y Gaebler (1994:67) “cualquier institución, pública o privada, puede ser empresarial, tal como cualquier institución, pública o privada, puede ser burocrática. La diferencia radica en que los gobiernos empresariales han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones políticas (timonear) de la prestación de servicios (remar)”.

Por su parte, Bozeman (1998:62) sostiene que la separación de la autoridad en el diseño de políticas y la responsabilidad de implementarlas significa que “los directores públicos reaccionan con mayor frecuencia a un cambio impuesto desde fuera que dirigiendo los cambios en cuya formulación han participado. Estos funcionarios suelen tener discrecionalidad en el diseño de políticas”.

Debido a la especialización y a los intereses políticos en el sector público, más que a los intereses directivos u operativos, “las decisiones tienden a elevarse varios niveles por encima de donde está la información; las decisiones de política a menudo se formulan en el nivel medio, dejando a los ejecutivos una aplastante carga de trabajo” (Bozeman, 1998:62).

Describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente.

Al respecto, Bozeman (1998) coincide con otros autores como Gruening, quien defiende que la NGP engloba a su vez un grupo de corrientes que no son nuevas, pero paradójicamente surge de éstas algo novedoso, que es la mezcla de las mismas para desarrollar una mejor administración pública. En estos términos se puede definir a la NGP como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas.

De acuerdo con Arellano Gault (2002:13) la NGP vista como un todo, “no se enfrenta al surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo”.

Es cierto que en algún sentido, las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia, “pero en diversos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana” (Arellano Gault, 2002:13). En este sentido, el autor define a la NGP como “una combinación intrincada, pragmática (por lo tanto muchas veces contradictoria en términos de argumento, entre el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo” (Arellano Gault, 2002:33). Al respecto, complementa su idea argumentando que:

“La NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrentan los mismos dilemas que enfrentó la administración pública hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural. La NGP ha sido probablemente el más exitoso de estos experimentos para armar un argumento relativamente congruente y darle sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea” (Arellano Gault, 2002:33).

Finalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que la NGP se caracteriza por los postulados siguientes:

- Desregulación. Este planteamiento busca la disminución de reglas y normas en el Sector Público, intentando a la vez que las que existan permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la flexibilidad en su aplicación.
- Descentralización de los poderes de la gestión. La idea de descentralización supone la creación de unidades (entidades, agencias, etc.) más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar y abandonadas a merced del mercado.

- Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora.
- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas.
- Gestión más orientada hacia el cliente.
- La introducción de la competencia y el mercado.
- Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial.

Para el caso de México, la SHCP explica que para implementar esta nueva visión, se requiere de modificaciones profundas al funcionamiento del sector público. En este sentido, en nuestro país se desarrollaron reformas institucionales con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental en la actual administración.

En mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen (aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007). Uno de los pilares estratégicos de esta Reforma tiene que ver con la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. Es este principio en el que se establecen las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

1.4.1. La Gestión para Resultados

El termino Gestión para Resultados (GpR) ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la Dirección por Objetivos. En sus inicios, la GpR se usó principalmente en el sector privado; fue el gobierno federal de los Estados Unidos, durante la presidencia de Nixon, quien la implementó bajo los principios de la NGP

en el conjunto de la administración pública. Esta nueva filosofía sugiere el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial (Ospina, 2000).^{9/}

Entre los principales retos de la NGP se encuentran obtener la mayor eficacia y eficiencia, mediante la implementación de una cultura organizacional que reestructure la forma de organización y el desempeño institucional, con el fin de otorgar mejores bienes y servicios a la ciudadanía.

De acuerdo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2007:7) existen al menos tres objetivos principales que persigue la lógica gerencial de la NGP como marco de la GpR:

1. Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
2. Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
3. Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

En este sentido, la Gestión para Resultados (GpR) se constituye como una de las propuestas más destacadas dentro de la NGP para lograr el cambio de paradigma en el sector público y en la forma de organización de la administración pública.

^{9/} El término original de “Gestión para Resultados” es “Managing for Results”, el cual apareció por primera vez en el libro de Peter Drucker “Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions” en el año 2000.

De acuerdo con la CEPAL (1998:29) la GpR es la “priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos”, mientras que para la (OCDE, 2002:34) es la “estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto”.

En el cuadro siguiente se muestran las principales conceptualizaciones de la gestión para resultados por organismos internacionales:

CONCEPTUALIZACIONES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS
POR ORGANISMOS INTERNACIONALES

Institución	Conceptualización
BM	El Banco Mundial (BM) ha impulsado la GpR a través de sus informes. En el 2004, editó el documento “Diez pasos para basarse en resultados, monitoreo y evaluación del sistema: un Manual para el desarrollo de los profesionales”, donde utiliza también el término gestión basada en resultados.
CLAD	Por su parte, la literatura procedente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) también se refiere constantemente a la GpR, particularmente los trabajos de las autoras Cunill y Ospina del año 2003.
CEPAL	Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la GpR conlleva la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. La evaluación de los resultados se guía, en general, por criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado.
GAO	Asimismo, la Global Accounting Office (GAO) utiliza el término “Performance Management” para proponer mejoras en la gestión de los organismos federales que fiscaliza.
OCDE	La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido uno de los principales medios de difusión del término resultados, en el ámbito de la administración pública. En 1995, la publicación “Governance in Transition” utiliza por primera vez el término performance management. Posteriormente, en 1997, se hizo una referencia al tema en la publicación “Enquête de resultats. Practiques de gestion des performances”, y en 2002 se editó un glosario específico sobre la GpR.
PNUD	En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluyó la gestión basada en resultados en su “Manual de Monitoreo y Evaluación para Resultados”.

FUENTE: Elaboración propia con base en BID y CLAD, (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (págs. 9-10). Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Otro autor relevante de la GpR es Makón (2000:3), quien explica que este es un “modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el

cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad”.

La relación que tiene la GpR con la NGP, y a su vez con el presupuesto basado en resultados es resumida por Makon de la forma siguiente:

“Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales, asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución” (Makón, 2000:3).

En este sentido, la evaluación de los programas presupuestarios cobra gran importancia para la NGP y la GpR, ya que precisamente, la evaluación al desempeño constituye la pieza clave del PbR.

La GpR se ha implementado en muchos países, sobre todo en los miembros de la OCDE, con el objetivo principal de aumentar la eficacia, la eficiencia y el impacto de las políticas públicas del sector público, mediante una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.^{10/}

^{10/} Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

Las experiencias de Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, revela que existen algunos rasgos comunes en la implementación de la NGP y el modelo de la GpR. Por ejemplo, el diseño e instrumentación de planes estratégicos, de mediano o largo plazo y en algunos casos planes anuales, en los que se detallan las metas de gestión de corto plazo, las cuales se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución. De acuerdo con Makon, de la experiencia internacional podemos rescatar que:

“En muchos casos, existe un organismo público encargado de implementar el proceso ante el cual los entes responsables deben rendir cuentas. Por otro lado, la reforma del modo de gestión frecuentemente ha sido promovida y apoyada a partir de la sanción de normas jurídicas explícitamente orientadas. A su vez, resulta bastante significativo el rol que cumple el Congreso en el control del desempeño de las organizaciones que se basa en la comparación entre los resultados alcanzados y las metas propuestas en los Planes Anuales” (Makón, 2000:6).

A continuación se muestra el resumen de las reformas más importantes en el ámbito internacional en materia de NGP y GpR:

EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

País	Experiencia en la implementación de la GpR
Australia	En el Departamento de Finanzas y Administración del gobierno de Australia se implementó la Gestión basada en Resultados.
Canadá	El gobierno canadiense, a su vez, ha realizado varios manuales para guiar a los gestores públicos en la implantación de la GpR, mediante la iniciativa “Entorno Canadá”.
Estados Unidos	El gobierno estadounidense ha publicado una serie de manuales para implementar el GpR en sus organismos públicos, entre ellos destaca el Departamento Federal de Energía, que utiliza el término Gestión basada en el Rendimiento del Grupo de Interés Especial (Performance-Based Management Special).
Francia	En 2001 con la publicación de la Ley Orgánica de Finanzas (LOLF), el gobierno francés, ha publicado algunos informes refiriéndose al enfoque de rendimiento y a la gestión para resultados.
Suiza	El término gestión pública orientada a resultados es utilizado por el gobierno de Suiza para referirse a las reformas administrativas implementadas desde 1996. En este caso, los productos y los resultados son los principales componentes de los acuerdos de gestión, que se combinan con un presupuesto asignado por cada unidad de desempeño.

FUENTE: Elaboración propia con base en BID y CLAD., (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (págs. 9-10). Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

En el caso de México, la definición aceptada por la SHCP, establece que la (GpR) “es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público” (SHCP, 2012:1). Respecto de la experiencia internacional Makón (2000) explica que:

“La relación que se genera entre la aplicación de la gestión por resultados y el presupuesto en los diversos países no es uniforme. No obstante, puede señalarse que todavía no existe una vinculación directa y proporcional entre el desempeño de los organismos y su disponibilidad de recursos. En general, se observa que el intento está orientado en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más extenso, a la vez que aumentando los plazos de evaluación de la gestión por resultados del corto al mediano plazo” (Makón, 2000:6).

En materia de gestión del desempeño, Arriaga (2002:20) explica que la GpR se encuentra muy ligada a la NGP, ya que esta se encuentra “asociada con los logros individuales o colectivos al interior de una organización, y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la organización. Por lo tanto el desempeño es una magnitud de los logros de una organización”.

Estas nuevas ideas incluyen mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos, optimizando el desempeño de los servidores públicos y de las organizaciones en las que se desenvuelven. Este conjunto de elementos persigue la creación de valor público, lo cual se refleja en resultados e impactos cuantificables.

De esta forma, la GpR se define como “una herramienta cultural, conceptual y operativa, que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental” (CLAD, 2007:12).

Para la adecuada implementación del GpR en el marco de la NGP son necesarios y relevantes “tanto el plan (definición de los objetivos de gobierno) como el presupuesto (asignación de recursos al proceso de creación de valor). Son importantes los costos de producción y los bienes que se realicen; sin embargo, no es posible obtener resultados sin el concurso de todos estos factores y otros relacionados con la administración pública” (CLAD, 2007:14).

Para avanzar sólidamente en la implementación de la NGP, es necesario que la GpR cuente con un Presupuesto basado en Resultados (PbR), ya que como se revisó anteriormente, si se considera a la GpR como un modelo de cultura organizacional, entonces se puede ubicar al PbR como una dimensión sustantiva y prioritaria del proceso de resultados enfocado al cumplimiento de objetivos y metas del ejercicio del gasto, ya que no es posible consolidar una GpR sin un PbR, y viceversa.

Así, una de las propuestas más destacadas de la GpR es hacer posible el cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público, para generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad. Ello implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales, entre las que figuran la transformación de uno de los principales mecanismos de acción del gobierno: el presupuesto (SHCP, 2008).

Después de revisar los conceptos teóricos de la administración pública; en el capítulo siguiente denominado “El presupuesto público en México”, se revisará, la relación de dichos preceptos con el presupuesto público en México, así como sus aplicaciones en el proceso del ciclo presupuestario. Lo anterior, con el fin de analizar los términos teóricos necesarios y obtener una mayor comprensión de la operación y aplicación del PbR.

CAPÍTULO 2

EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

La palabra “presupuesto” (del francés antiguo *bougette* o bolsa) fue en su origen sinónimo de control de gastos. El concepto surgió al final del siglo XVIII, cuando el ministro de finanzas de Inglaterra solicitaba la “apertura de su presupuesto”, aunque en realidad sólo se sometía a consideración del parlamento los planes de gastos, con fines de adopción y control, sin que abriera en realidad ninguna “bolsa o *bougette*”. En términos simples, el presupuesto es la cantidad de dinero que se estima será necesario para hacer frente a gastos futuros.

Cuando el procedimiento del presupuesto se adoptó por Francia, alrededor de 1820 y finalmente en 1821 por el gobierno Federal de los Estados Unidos aún se destacaba la idea del control de gastos, ya que los funcionarios lo consideraban necesario para el buen ejercicio del gobierno.

En el caso mexicano, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de la Ley de Planeación (LP), el ejecutivo federal debe organizar un sistema de planeación al inicio de cada sexenio, con el fin de trazar los objetivos, metas y líneas de acción que permitirán atender los problemas públicos de la sociedad y con base en ello programar el presupuesto necesario para cumplir con lo planeado.^{11/}

El producto principal del sistema de planeación es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La relación entre este y el presupuesto es muy estrecha, porque este último es la exposición financiera del plan sexenal de trabajo del gobierno federal.

¹¹ Artículo 26, de la CPEUM establece que: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Artículo 2, de la LP establece que: La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las acciones del gobierno se fundamentan en los ingresos y egresos que constituyen la Hacienda Pública Federal. En este contexto, administrar adecuadamente los recursos para el cumplimiento de los objetivos nacionales y rendir cuentas de dichos recursos son dos elementos indispensables que el gobierno federal debe cumplir.

En la primera parte del presente capítulo se realizó un recorrido conceptual de las principales aportaciones teóricas del presupuesto público: El Presupuesto base Cero (PbC); el Presupuesto Tradicional (PT); el Presupuesto por Programas (PpP); la Nueva Estructura Programática (NEP) y finalmente el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

En la segunda parte del capítulo se analizaron los: Antecedentes históricos del presupuesto público en México hasta llegar a la implementación del presupuesto basado en resultados en nuestro país y la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, la cual planteó un importante avance en términos de evaluación y desempeño. Este avance es muy significativo en materia de rendición de cuentas y transparencia de los recursos públicos.

De esta forma se analiza la importancia del PbR y el SED como elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar aquellos programas que no cumplan con los objetivos y metas para los que fueron creados.

Sin duda, el PbR es un elemento fundamental del ciclo del proceso presupuestario en México, es por ello, que en este apartado se identificó que un requisito indispensable para el buen funcionamiento del gobierno es promover una adecuada asignación y reasignación eficaz de los recursos públicos y de esta forma garantizar la eficiente y eficaz prestación de servicios e incrementar la transparencia y

rendición de cuentas, lo cual se logra llevando a cabo buenas prácticas presupuestarias.

Asimismo, en 2008 el proceso presupuestario se ha orientado al logro de resultados mediante la vinculación de sus etapas y de los resultados obtenidos en cada una de ellas. En ese mismo año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) incorporó en la estructura programática los programas presupuestarios para lograr un presupuesto basado en resultados. Anterior a esta fecha, la estructura programática no consideraba ningún programa presupuestario como categoría programática para evaluar el desempeño del gobierno.

Finalmente, se revisó y analizó el marco jurídico vigente del presupuesto basado en resultados en México, con el fin de identificar las bases para que el presupuesto se asigne con base en los resultados alcanzados por las instituciones gubernamentales, mediante la adecuada implementación de las políticas públicas y de los programas de gobierno.

Lo anterior, con el fin de que los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación, contribuyan a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia del gasto público y con ello, fortalecer la confianza de la sociedad en el gobierno.

2.1. Teoría y conceptos del presupuesto

2.1.1. El Presupuesto base Cero

El presupuesto base cero (PbC) es una técnica de presupuestación utilizada para la asignación de los recursos públicos. Los antecedentes del PbC sugieren que esta técnica surgió en la década de los sesenta en Estados Unidos de Norteamérica en el sector privado; sin embargo, poco tiempo después el modelo se implementó a las organizaciones gubernamentales del Estado de Georgia y posteriormente en Arkansas, California, Idaho, Illinois, Missouri, Montana, New Jersey, Rhode Island, Tennessee y Texas.

El creador de esta técnica presupuestaria fue Pyhrr (1977:XI), quien definió el PbC como “una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización”. Tras el éxito conseguido en su empresa privada y la posterior publicación del método en la revista “Harvard Business Review” en 1970, Pyhrr fue contratado como asesor de la Oficina de Presupuesto del Estado de Georgia, con el fin de implementar dicha técnica en el sector gubernamental.

La puesta en práctica de la nueva técnica presupuestaria permitió “que se ahorrasen 55 millones de dólares en ese estado sin que hubiera una disminución significativa en la calidad de los servicios públicos” (en Barea y Martínez, 2012:12).

De acuerdo con Pyhrr (1977) los objetivos que se pretenden alcanzar con esta técnica presupuestaria son los siguientes:

- Reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios o minimizando los efectos negativos de la medida.
- Suprimir las actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado de la organización. En caso de requerirse economías mayores, la re-

ducción se extiende a las actividades de prioridad media, tratando de minimizar los efectos negativos de la medida.

- Identificar cada actividad y operación al cien por ciento, a fin de que cada gerente evalúe y analice la necesidad de cada función, así como los métodos alternativos para desempeñar esa función.
- Evaluar a fondo, por cada gerente de actividad o centro de costos, todas las operaciones para valorar las alternativas y comunicar su análisis y recomendaciones a la alta dirección, a fin de que las revisen y examinen al determinar las asignaciones del presupuesto.
- Identificar los paquetes de decisión y clasificarlos de acuerdo a su importancia, detallando las actividades u operaciones (paquete de decisión) que se han de añadir o suprimir.^{12/}

Ante los resultados obtenidos en el Estado de Georgia, el Gobernador del Estado Jimmy Carter dio a conocer el 13 de enero de 1972 ante la Sesión Conjunta de la Asamblea General para la presentación del Presupuesto del Estado que el PbC:

“Obliga a cada agencia del Gobierno a identificar las funciones que realiza, así como a determinar el personal que emplea y el costo para los contribuyentes del desarrollo de dichas funciones [...] mediante la petición de cada responsable de una unidad administrativa a sus subordinados de examinar detenidamente qué pueden hacer con menos dinero que en el momento actual, el PbC impulsa la búsqueda de caminos más eficientes para realizar el trabajo [...] requiriendo claras descripciones de los resultados esperados por cada dólar gastado y posibilita la evaluación del comportamiento de una agencia frente a su presupuesto” (en Barea & Martínez, 2012:12).

Con esos antecedentes, Peter Sarant, director de Análisis de Gestión en la Comisión de la Administración Pública del Gobierno de Carter, definió al PbC como:

“Un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recur-

^{12/} De acuerdo con (Pyhrr, 1977:6-7) un paquete de decisión: “es un documento que identifica y describe una función o una actividad específica en tal forma que la dirección pueda evaluarlo y clasificarlo en comparación con otras actividades que compitan por los mismos recursos y decidir aprobarlo o no, incluyendo las consecuencias de no ejecutar esa función”.

sos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes” (en Barea & Martínez, 2012:11).

De acuerdo con Pyhrr (1977) las características del PbC son las siguientes:

1. Enfoca la atención hacia el capital necesario para que los programas se enfoquen en el porcentaje de aumento o reducción respecto del año anterior.
2. Es una herramienta flexible y poderosa para el aparato estatal, ya que puede simplificar los procedimientos presupuestales, así como ayuda a evaluar y asignar los recursos financieros de manera eficiente y eficaz.
3. El proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado totalmente y en detalle; comprobar porqué se debe gastar, ayuda a la toma de decisiones, y a la asignación de recursos.
4. Proporciona a cada gerente un mecanismo para identificar, evaluar y comunicar sus actividades y alternativas a los niveles superiores.
5. Cada gerente debe preparar un “paquete de decisión” de cada actividad u operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos.
6. Se analizan a detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para instrumentar los programas, se selecciona la opción que permite obtener los resultados deseados.
7. Se realiza un estudio comparativo de costo-beneficio entre las diferentes alternativas existentes, para cumplir con las actividades.
8. Este método se puede adaptar a cualquier organización, tanto para la industria como para el gobierno.

Para Pyhrr (1977) el PbC exige tres elementos muy importantes: planeación, programación y presupuestación, los cuales requieren que el presupuesto esté completo y en detalle, con el fin de preparar un paquete de decisión de cada actividad u operación de la organización gubernamental. Al respecto, el autor puntualizó que:

“Para el gobierno es difícil evaluar la efectividad y la eficacia de sus programas porque carece de medidas fácilmente definibles para las utilidades como las que tiene la industria. Con la planeación, programación y presupuestación se intenta evaluar la efectividad o los resultados de los programa, pero con frecuencia se detiene en sus esfuerzos por definir objetivos, medir el impacto del programa en los bienes públicos o evaluar el mejoramiento en el bienestar social” (Pyhrr, 1977:188).

Los paquetes de decisión son fundamentales para el PbC, ya que con base en ellos, se realiza un análisis comparativo de las actividades y se pueden tomar decisiones más acertadas acerca del destino de los recursos públicos. De acuerdo con Pyhrr (1977) los paquetes de decisión se pueden clasificar en dos grupos, el primero de eliminación mutua y los de incremento.

Con base en lo anterior, se pueden identificar las cinco etapas de esta técnica presupuestaria:

ETAPAS DEL PRESUPUESTO BASE CERO

Etapas	Conceptualización
1. Definir la unidad de decisión	Es el nivel institucional responsable de la ejecución y evaluación de las actividades y funciones, así como su costo y beneficio.
2. Establecer los objetivos de cada unidad de decisión	El responsable de cada jurisdicción u organismo deberá determinar cuáles son los objetivos de la unidad de decisión.
3. Formular los paquetes de decisión	La formulación de los paquetes de decisión es el elemento fundamental de la técnica del PbC, y consiste en identificar una actividad, evaluar los costos y beneficios de llevarla adelante en distintos niveles (el actual, uno mínimo y uno óptimo), evaluar formas alternativas de cumplir el mismo objetivo, especificar por qué no son utilizados y considerar cuáles serían las consecuencias de no realizar esta actividad. Su objetivo es presentar todos los elementos necesarios para tomar la mejor decisión presupuestal.
4. Listar los paquetes de decisión estableciendo un orden de prioridades	Una vez redactados los paquetes de decisión, se establece un orden de prioridades entre ellos.
5. Conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria	Esto implica llevar un control de gestión sobre la ejecución de las actividades consideradas en el presupuesto.

FUENTE: Elaboración propia con base en Pyhrr, P.A. (1977) Presupuesto base cero, págs. 1-27, México: Limusa.

Una vez que se analizan las actividades de la organización, se toman las decisiones con base en las alternativas disponibles. El resultado de este proceso es una clasificación priorizada y un presupuesto detallado por cada una de las actividades.

Para Pyhrr (1977:1-27), el proceso de elaboración del presupuesto base cero implementado debe considerar los pasos siguientes:

PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO

Pasos del proceso	Responsabilidad		
	Gerencia	Departamento de planificación y contraloría	Unidad de decisión
1. Elaborar suposiciones para la planificación	X		
2. Identificar las unidades de decisión			X
3. Analizar las unidades de decisión			X
4. Revisar y reasignar recursos	X	X	
5. Preparar el presupuesto		X	
6. Evaluar el rendimiento	X	X	X

FUENTE: Elaboración propia con base en Pyhrr, P.A. (1977) Presupuesto base cero, págs. 1-27, México: Limusa.

Lo anterior, se resume en dos pasos básicos: primero “preparar los paquetes de decisión”, lo cual implica realizar un análisis y descripción de todas las actividades existentes o nuevas de cada paquete, y segundo, clasificar los “paquetes de decisión”; es decir, “realizar una análisis de costos y beneficios o una evaluación subjetiva, a fin de evaluar y clasificar los paquetes según su orden de importancia” (Pyhrr, 1977:6).

Es importante enfatizar que, durante la elaboración del presupuesto base cero no importan las actividades que se han realizado en años anteriores; es decir se planea, programa y ejecuta el nuevo presupuesto con base en la información anual y no en los registros pasados. Por lo anterior, esta técnica presenta grandes obstáculos durante su ejecución, ya que resulta muy complicado iniciar el ciclo presupuestario de cero sin considerar la experiencia de años pasados.

En el caso de México, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados, explica que el PbC consiste: “en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir, se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo” (CEPF, 2005:5). En este sentido, el centro de estudios argumenta que:

“El proceso base cero proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior. Además, proporciona un medio para poder identificar y evaluar eficazmente las actividades y los problemas correspondientes para poder tomar decisiones y las medidas para resolver los problemas y asignar y aprovechar los recursos en forma eficaz”. También se considera una herramienta técnica presupuestal mediante la cual se reevalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero, como si fuera la primera operación; es decir, se olvida el pasado para planear el futuro con plena conciencia de que cada partida es indispensable y que su importe está soportado y justificado de manera íntegra” (CEPF, 2005:5).

Como se mencionó anteriormente, el PbC se caracteriza, principalmente, porque durante la asignación presupuestal no se toma en cuenta ninguna experiencia presupuestal de años anteriores, se olvida el pasado para planear con plena conciencia en el futuro.

En conclusión, el PbC es una metodología de planeación y presupuesto que reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización, ya sea privada o gubernamental. El PbC involucra el proceso de planeación, programación y presupuestación, ya que en su elaboración, se establecen programas fijando metas y objetivos. Además, es útil para tomar decisiones al interior de la organización, ya que permite analizar en detalle las actividades que se deben llevar a cabo para implantar determinado programa.

En general, se puede utilizar en todas aquellas actividades involucradas con algún costo-beneficio al interior de la administración gubernamental. No obstante, dadas las complejidades de la administración pública mexicana, esta técnica no logró

consolidarse para la asignación presupuestal, ni mucho menos para la ejecución y asignación presupuestal.

2.1.2. El Presupuesto Tradicional

De acuerdo con Vázquez (1979:22), el presupuesto tradicional es “un instrumento administrativo y contable que proporciona a las agencias públicas la información para la utilización que hagan de los fondos que se les asignen”.

Asimismo, para Pintor (2011:197) el presupuesto tradicional “es un documento financiero, que se concibe como una serie de ingresos y egresos monetarios; en donde lo fundamental reside en las formas diversas en que clasifican las actitudes monetarias, situación que origina clasificaciones del presupuesto tradicional”.

Otro autor relevante de esta técnica presupuestaria es Wildawsky (1993:313 y 314). Al respecto, el autor argumenta que el presupuesto tradicional:

“[...] no fue resultado de un proceso de análisis que llevó a tomar una decisión, sino de una experiencia repetida a lo largo del tiempo; sus procedimientos y propósitos no fueron postulados teóricamente en un determinado momento e implantados siguiendo un acuerdo, sino que fueron producto de una evolución que obligó a hacer las acreciones que las circunstancias iban haciendo necesarias” (en Chapoy, 2003:111).

Asimismo, para Ayala (2001:171) el presupuesto tradicional en México, “es una relación detallada de las adquisiciones del gobierno federal que se puede caracterizar por ser un documento compuesto de claves con su asignación mensual y anual”.

Esta técnica presupuestaria tiene algunas ventajas, por ejemplo: “al no ser totalizadora, facilitaba calcular el gasto, y la experiencia del pasado proporcionaba una base sólida en qué apoyar las previsiones porque era conocida, en tanto que el futuro no podía serlo”. Por otra parte, “al fragmentar las opciones que podían ocasionar conflictos, también descomponían en sus partes las decisiones que debían

tomarse, de modo que no todas las dificultades tenían que ser enfrentadas al mismo tiempo” (Chapoy, 2003:112).

De acuerdo con Chapoy (2003:113), el proceso de para llevar a cabo esta técnica presupuestaria es el siguiente:

1. Identificar los planes de trabajo ya en operación y con base en ellos proponer su ampliación.
2. Presentar estimaciones en el siguiente estrato, donde son revisadas y transmitidas al nivel superior.^{13/}
3. Autorizar el presupuesto por la autoridad competente.

Lo anterior, hacía del presupuesto tradicional un instrumento sencillo, controlable y flexible (Wildawsky, 1993:328). El presupuesto tradicional es un esquema de presupuestación, diseñado para facilitar la administración, la contabilización y la auditoría de las cuentas” (Vázquez, 1979:15).

Asimismo, “el presupuesto tradicional no exigía el previo análisis de todas las políticas posibles, tampoco lo impedía; y al ser neutral respecto a ellas, era compatible con todas las que pudieran expresarse en partidas. Esto hacía del presupuesto tradicional un instrumento sencillo, controlable y flexible” (Chapoy, 2003:112).

De acuerdo con Wildawsky (1993:313 y 314) en Chapoy (2003:111) el presupuesto tradicional “tomaba en consideración el periodo de doce meses para el que era preparado, se basaba en incrementar lo ya gastado el año anterior”. De esta forma, las nuevas erogaciones previstas “se empleaban para planear y controlar las entradas y salidas de efectivo, y se estructuraba con base en partidas que agrupaban conceptos idénticos”.

^{13/} Dichas estimaciones no sólo elementos de información, sino también elementos de decisión, que en un flujo ascendente de agregación engloba los planes anteriores siguiendo un proceso acumulativo.

Lo anterior significa que las grandes decisiones en materia presupuestal se dividían en diferentes segmentos, producto de la experiencia de años anteriores.

No obstante, al no hacerse públicos los propósitos de la gestión gubernamental no se podía identificar los distintos programas de acción, así como de metas cuantificables, “lo que impedía calificar el grado de eficiencia del sector público como impulsor de la utilización racional de los recursos humanos, y por la otra evaluar los efectos del gasto público, así como establecer propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de la actividad gubernamental” (Vázquez, 1979:315).

Otra de las desventajas del presupuesto tradicional es que por su misma naturaleza, “no enfatiza lo que el gobierno realiza con los fondos disponibles; en ese sentido, se puede decir que carece de metas, y por lo tanto es un instrumento que no coadyuva al establecimiento de la planeación, ni facilita la coordinación del presupuesto con el plan y los programas de largo y mediano plazo” (Ayala, 2001:172).

Al respecto, Wildawsky (1993:313 y 317) explica que:

“[...] a partir de la segunda mitad del siglo pasado esa forma de presupuestar empezó a ser condenada como carente de sentido porque sus partidas no equivalían a programas; como irracional porque relacionaba insumos en lugar de resultados; falta de previsión porque cubría un año y no varios de ellos (lo que podía llevar a un gasto excesivo, dado que desembolsos que en años venideros habían de resultar desmesurados, quedaban encubiertos; como propiciadora de la práctica de agotar los recursos asignados en exceso de la capacidad de operación, incrementado el gasto en lo que fuera al aproximarse el cierre del ejercicio presupuestal, con el fin de no sólo impedir la reducción del presupuesto, sino para justificar la petición de incrementos en la asignación del año siguiente; como fragmentaria, porque en principio sólo las modificaciones a los proyectos existentes eran revisadas; como fraccionaria porque los programas eran analizados aisladamente y no en comparación con su costo futuro en relación con los ingresos esperados y conservadora porque los cambios tendían a ser mínimos” (en Chapoy, 2003:114).

Otra de sus limitaciones es que no permite la evaluación adecuada, ni el establecimiento de medidas correctivas, ya que se carece de mecanismos para fijar el control de los resultados. En este sentido, el presupuesto tradicional sólo permite el control contable; no favorece la consecución de la modernización administrativa

y existe la posibilidad de que exista duplicidad de funciones o falta de cumplimiento de ellas.

En tales circunstancias, el presupuesto tradicional “resulta un documento muy amplio y con información muy general. Puede afirmarse que el presupuesto tradicional es un documento contable que permite registrar una larga lista de aquello en lo cual el gobierno puede gastar” (Ayala, 2001:172).

En resumen, el presupuesto tradicional, solamente considera el aspecto contable; es decir, si el gasto fue ejercido, lo cual no permite conocerlo en realidad, y en todos los casos si se ha logrado lo deseado o planeado, de acuerdo a los objetivos y programas previstos. Además, al asignar recursos por unidad administrativa minimiza los objetivos de la actividad e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones a realizar para alcanzarlas.

2.1.3. Presupuesto por Programas

De acuerdo con Vázquez (1979:18), el primer país que implementó el presupuesto por programas fue Estados Unidos de América, “como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de guerra y defensa, así como a una reducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamento”.

Sobre la base de dicho trabajo y de otros posteriores, “la Comisión Hoover en su informe sobre presupuesto y contabilidad, recomendó como primera medida la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, a lo que se designó presupuesto por actividades” (Vázquez, 1979:18). En este sentido Martner argumenta que:

“Con base en las recomendaciones de la segunda comisión Hoover, se dictó la Ley 863 de agosto de 1956, que introdujo cambios en el sistema de contabilidad y un presupuesto basado en cosas en todas las dependencias ejecutivas. En tales condiciones, empieza la etapa del llamado cost-based-budget, que da especial énfasis a la medición de los costos de las actividades a realizar para cumplir los programas” (Martner, 1967:72).

El presupuesto por programas (PpP) es “una técnica presupuestaria que expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica como condición lógica que los objetivos constituyan un conjunto coherente” (UNAM, 1968:7 en Vázquez, 1979); es decir, esta técnica permite interrelacionar los programas y el presupuesto que se utiliza para operar dichos programas, determinando los costos y las actividades específicas que cada dependencia debe realizar para llevarlos a cabo.

Para Chapoy (2003:116), el PpP es “un proceso con base técnica en el que se considera de máxima importancia tanto lo que va a realizarse con los fondos disponibles, como la comprobación de que lo ejecutado haya sido lo programado de acuerdo con las metas a corto plazo desprendidas de los objetivos a largo y mediano plazo”.

La necesidad de crear la técnica presupuestaria del PpP surgió debido a algunas de las limitantes que representaba el presupuesto tradicional. Las diferencias más importantes entre estas dos técnicas presupuestarias se muestran en el cuadro siguiente:

DIFERENCIAS ENTRE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS
DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Presupuesto tradicional	Presupuesto por programas
Es un instrumento administrativo y contable.	Es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato.
Detalla las compras del gobierno.	Detalla lo que el gobierno pretende lograr con las compras, e incorpora el criterio de programación.
Proporciona la información como destino de los fondos que se asignen; dicha información, si bien es importante y necesarias, no contiene los antecedentes indispensables para que los administradores puedan tomar decisiones adecuadas para el cumplimiento de sus metas.	Refleja no sólo acciones inmediatas, sino también metas a mediano plazo establecido en programas globales o sectoriales de desarrollo, permite subsanar la falta de información.
Ofrece un espejismo de precisión y control legislativo, pero en la práctica frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado.	Consigna todas las actividades a realizar y expresa las asignaciones por cada programa que el gobierno y su administración tiene ante sí. Esto es el programa de acción para quienes lo han de aprobar y la mejor posibilidad de evaluar los resultados.

DIFERENCIAS ENTRE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS
DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Presupuesto tradicional	Presupuesto por programas
Estima primero sus gastos y después estudia la forma de allegarse recursos para satisfacerlos, pero esa estimación está representada exclusivamente por cifras, no está basada en estudios estadísticos y proyecciones de hechos pasados a probables sucesos futuros.	Se adapta a las necesidades de la planificación presupuestaria, por lo que sus clasificaciones sirven al titular ejecutivo y a los legisladores para revisar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos entre ellos.
Clasifica el gasto representándolo en cifras globales que no permiten programa las actividades del sector público.	<p>Muestra por separados los gastos en cada uno de los proyectos del ejecutivo y sus costos, y permite logra la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia y de integración.</p> <p>Se considera un esquema estructurado, que analíticamente expuesto, muestra los programas fundamentales en aquellas actividades que el gobierno deber realizar para poder subsanar las necesidades de los gobernados.</p> <p>Permite la coordinación de funciones a través de os programas a realizar logrando así que las clasificaciones del gato se puedan desglosar.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en Ferreiro S.L.A. (1980). *Introducción a la técnica del presupuesto por programas*, México: UNAM, pp. 40-41; Saldaña, A. (1977). *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, México: INAP, p. 103; Vázquez A.F. (1991). *Presupuesto por programas para el sector público en México*, México: UNAM, pp. 21-22.

De acuerdo con Pintor (2011:43 y 44) entre los objetivos más importantes que persigue el presupuesto por programas se encuentran:

- Lograr que la elaboración del presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del gasto.
- Informar, para efectos de aprobación, sobre los objetivos que pretende alcanzar, los recursos que se utilizaran, las relaciones en sí mismas y los efectos que tendrán en el desarrollo de las actividades socioeconómicas.
- Convertir el presupuesto en herramienta eficaz de administración, que contribuya durante su ejecución al cumplimiento de los programas establecidos mediante reportes periódicos de avances.
- Modificar el sistema tradicional de control presupuestal que dedica primordial atención a la revisión y autorización contable y financiera de los recursos, para transformarlo en un sistema de control integral.

- Facilitar la implementación de un proceso sistemático de evaluación de resultados a través de la utilización de mecanismos que permitan la observación y corrección, en su caso, de los avances y desviaciones del presupuesto.

El presupuesto por programas correlaciona los aspectos financieros del presupuesto con los programas de trabajo, que a su vez presuponen la determinación de objetivos y metas, por un lado y, por el otro, de instrumentos para alcanzar las metas y los objetivos propuestos. Al respecto, Vázquez definió al PpP como:

“un plan operativo a corto plazo, que consiste en un conjunto armónico de proyectos que deben realizarse en un futuro inmediato para dar cumplimiento a las atribuciones del sector público, y que presupone una integración efectiva con el proceso de planificación, porque liga el presupuesto anual con los planes a largo y mediano plazo. Como instrumento para ordenar las actividades de la administración pública, facilita la unidad de acción en dicho sector. Con esta técnica, pueden interrelacionarse los programas y determinar el costo de las actividades concretas que cada dependencia deber realizar para llevar a cabo los proyectos a su cargo; de este modo es factible relacionar los fondos solicitados con las metas que han de cumplirse con ellos, y comparar los costos de distintos programas, lo que hace posible la evaluación técnica de éstos” (Vázquez, 1979:21 y 22).

La elaboración de un presupuesto por programas y actividades, “se inicia con un análisis de los programas y las actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convengan mejor a la administración para los efectos de análisis, revisión y evaluación” (Vázquez, 1979:38-39)

Algunos de los objetivos que se pretenden alcanzar con esta técnica presupuestaria, tienen su fundamento en contar con un proceso administrativo estructurado por funciones y programas; mantener el control interno, y realizar evaluaciones que permitan conocer la eficiencia del proceso.

De acuerdo con Martner (1967), los principios que sustentan el presupuesto por programas son los siguientes:

- Principio de racionalidad: la programación de los presupuestos debe realizarse de una manera científica a través del razonamiento sistemático. Las posibilidades de actuación deben ser valoradas en sus ventajas e inconvenientes para tomar la decisión más coherente que posibilite el aprovechamiento máximo de los recursos.
- Principio de previsión: la programación es una previsión de actuaciones a realizar en el futuro.
- Principio de universalidad: los programas deben abarcar todos los sectores de la Administración, así como todas las fases del proceso económico, social y administrativo.
- Principio de unidad: los diferentes planes deben estar integrados entre sí, formando un cuerpo único y compatible.
- Principio de continuidad: los planes deben tener vocación de continuidad; cumplido un plan, se formulará el siguiente o se revisará el concluido, permaneciendo la secuencia de la actividad emprendida.
- Principio de inherencia: La planificación es precisa en cualquier organización humana y, por tanto, también es inherente a la Administración.

Los principios antes descritos son indispensables para la programación del presupuesto por programas, esto es muy útil para lograr que un Estado sea más eficaz y eficiente en los bienes y servicios que presta a la sociedad.

De acuerdo con Burbano (1988:389-393), existen tres diferentes perspectivas de analizar el PpP: como instrumento de planeación; como proceso, y como documento, las cuales se detallan en el cuadro siguiente:

PERSPECTIVAS PARA ANALIZAR LA TÉCNICA
PRESUPUESTARIA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Perspectiva	Conceptualización
Como instrumento de planeación	La presupuestación por programas es un instrumento de planeación que motiva a lograr los objetivos y a cumplir con las políticas de la administración, estimula la colaboración interinstitucional, facilita el proceso de tomar decisiones respecto a la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades y los objetivos por cumplir, hace posible relacionar los recursos disponibles con los servicios que deben prestarse, y destaca la importancia relativa de cada programa, así como las necesidades de la población que no están siendo remediadas por los programas en operación.
Como proceso	Como proceso, el presupuesto por programas establece un ciclo anual con plazos determinados para la planeación, la programación y la presupuestación, de tal forma que se garantice un enfoque ordenado y el tiempo adecuado para que en todos los niveles de la administración se tomen las decisiones pertinentes; adapta los sistemas contables y estadísticos con la finalidad de que suministren la información requerida para esos procesos; y reconoce los problemas cuya solución requiere más tiempo del ciclo anual, de tal forma que las acciones para alcanzarla puedan dividirse entre el periodo para el que se presupuesta, y los ejercicios posteriores que sean necesarios.
Como documento	Como documento, siguiendo una estructura por programas que muestra la asignación de recursos a cada proyecto y los resultados que de su ejecución se esperan, el presupuesto programático despliega las metas en función de las cuales se prevé el trabajo de la administración, y las actividades que han de realizar los organismos gubernamentales para cumplirlas.

FUENTE: Elaboración propia con base en Burbano R.J., (1988) *Presupuestos: enfoque moderno de planeación y control de recursos*, México: McGraw-Hill, pp. 389-393 en Chapoy, B.B. (2003) *Planeación, programación y presupuestación*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 145. pp. 117-119.

En este sentido, la aplicación del presupuesto por programas necesita de los elementos siguientes:

- Elegir un método apropiado para medir los resultados al nivel de programas, subprogramas o actividades.
- Designar unidades representativas para la medición de los resultados.
- Establecer métodos de registro sobre los volúmenes de trabajo realizados.
- Determinar relaciones entre el volumen de trabajo por alcanzar el tiempo que se requiera para ejecutarlo.

Una diferencia muy importante que tiene el presupuesto por programas y que no tienen las otras técnicas presupuestarias antes descritas es que este prevé el control de la ejecución y la medición de los resultados. Esto hace posible fincar responsabilidad a los servidores públicos que no realizan la gestión administrativa con base en las metas y los objetivos de los programas, tal como lo describe Chapoy en el párrafo siguiente:

“[...] la información sobre los costos y los beneficios de cada una de las posibles opciones, provee a la administración pública de criterios efectivos para tomar decisiones sobre la asignación y distribución de los recursos disponibles en función de los objetivos de la política gubernamental y de acuerdo con las metas por lograr. Por otra parte, [...] la presupuestación programática tiene como función elaborar proyectos diseñados de tal modo que su organización permita un examen con perspectiva plurianual” (Chapoy, 2003:104).

En este punto, el presupuesto público tomó una gran importancia para la consecución de los objetivos de la administración pública. Asimismo, lo consideró el antecedente inmediato del PbR y de la asignación presupuestal por resultados. Al respecto, Chapoy explica que:

“De esta forma, el presupuesto público pasó de ser un expediente administrativo y contable para autorizar gastos, a ser una de las principales herramientas de la política económica. Por lo mismo, la presupuestación está ligada al proceso de planeación nacional y responde a las demandas sociales, económicas y políticas que afectan la conducción de los asuntos público. Por esto, el presupuesto es mucho más que un instrumento de la hacienda pública, pues es el árbitro por medio de cual se establecen políticas sociales y se desarrollan programa gubernamentales sujetos a controles legislativos y administrativos” (Chapoy, 2003:104).

En resumen, el presupuesto por programas “se concibió esencialmente para servir de instrumento a fin de cubrir las deficiencias que presentaban el presupuesto tradicional, dando importancia a las consideraciones de gestión y resaltando no sólo los aspectos financieros, sino también los aspectos físicos más importantes de la actividad presupuestaria” (Pintor, 2011:45 y 46).

El presupuesto por programas es muy importante para el presupuesto público, ya que cambió significativamente la elaboración del presupuesto de egresos, y se va encaminado progresivamente hacia la estructura programática, ya que con la

creación del presupuesto por programas, se formularon la clasificación administrativa, económica, funcional y sectorial. En este momento, la clasificación funcional es sometida a diversas reformas para coincidir con los cambios en el Sistema Presupuestario.

2.1.4. Nueva Estructura Programática

La estructura programática tradicional “se basa en una definición de funciones y de sus programas correspondientes, a los cuales se les agrega un presupuesto sujeto al cumplimiento de metas, normas y procedimientos para su ejercicio” (Ayala, 2001:212). Entre las reformas más importantes a la forma de organización del presupuesto público se encuentra la Nueva Estructura Programática (NEP), la cual pretende medir los costos y el desempeño de los programas públicos.

Para Ayala (2001:212), la NEP “busca fortalecer el vínculo entre los propósitos de las políticas públicas (establecidos en el PND y los programas sectoriales) con el propósito institucional de las dependencias y entidades, así como vincular el quehacer cotidiano de las unidades responsables y ejecutoras directas de los recursos públicos”. Otros autores que defienden este argumento son Arellano, Gil, Ramírez y Rojano. Al respecto, los autores explican que la NEP:

“[...] es precisamente un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores. La NEP intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal, además de estimular una mayor autonomía de gestión” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:230).

Las categorías programáticas son “el marco general del gasto público cuantificables en términos monetarios. Las categorías intentan asociar los recursos presupuestarios a una clasificación generalmente aceptada, por lo menos en el interior

de la Administración Pública Federal mediante lineamientos de concertación y convenios de la nueva estructura programática” (Arellano y Purón, 2004:469).

Dentro de sus principales niveles de agregación se encuentran: “la función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y proyecto de inversión” (Arellano y Purón, 2004:469).

De acuerdo con Ayala (2001), el propósito fundamental de la NEP fue contribuir a elevar la eficiencia, efectividad y calidad de los recursos públicos; permitir el establecimiento de sistemas de costos para las políticas públicas; orientar la programación y la presupuestación hacia el desempeño para fortalecer la planeación en el mediano y largo plazos; dotar de flexibilidad a los ejecutores para que su gestión se dirija hacia la obtención de resultados, y simplificar el proceso de planeación, programación y presupuestación.

La transformación de la estructura programática “se diseñó con el propósito de dar orden y dirección al gasto público” (Arellano y Purón, 2004:469). En este sentido, los autores argumentan que se tiene:

“Orden, al establecer una clasificación uniforme y bajo un mismo lenguaje de las actividades gubernamentales en términos monetarios por medio de las categorías programáticas, las cuales se integraban al cuerpo de la clave presupuestaria. La clave implica un código único que da cuenta sobre el destino del gasto. Dirección, al definir cualitativamente los elementos programáticos, los cuales son: la misión, propósito institucional, objetivos de los planes y programas gubernamentales, indicadores estratégicos y sus metas” (Arellano y Purón, 2004:469-470).

La NEP es sin duda un claro esfuerzo por mejorar la organización del presupuesto público, ya que da pauta para la futura elaboración un presupuesto basado en resultados.

De acuerdo con Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2004:230), la NEP busca “un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la

función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo con las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones”.

En este sentido, la NEP “se crea para dar orden a una base de información obesa y sin justificación, clasificándola en categorías y elementos programáticos que se incorporan en la clave presupuestaria, la cual sirve de instrumento básico para la identificación del gasto en términos operativos o de administración del presupuesto” (Arellano y Purón, 2004:474).

Las principales diferencias entre la estructura tradicional y la nueva estructura programática se muestran en el cuadro siguiente:

**PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA ESTRUCTURA TRADICIONAL
Y LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA**

Estructura tradicional	Nueva Estructura Programática
No mide el impacto socioeconómico del gasto.	Define como precisión las metas de los programas y actividades sustantivas, y complementarlas con el diseño de indicadores de resultados.
La forma de registro y seguimiento no permite conocer la orientación estratégica del gasto.	Delimita los programas sectoriales y especiales, así como define con claridad las actividades institucionales.
No permite cancelar los programas especiales que llevan las dependencias.	Incorpora las siguientes categorías programáticas con un nuevo sentido: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto de inversión y proyecto institucional.
La información programática es insuficiente para controlar la orientación e impacto futuro de decisiones sobre el gasto.	Elimina las categorías de programas, subprogramas y proyectos e incorpora los programas sectoriales y especiales.
No permite evaluar y optimizar el uso de los recursos públicos.	Incorpora indicadores de costo, efectividad y gestión de la estructura programática y da seguimiento al gasto.

FUENTE: Elaboración propia con base en Ayala, E.J. (2001). *Presupuesto público. Gasto e ingreso del sector público*. En Economía del sector público mexicano, México: UNAM., p. 213.

Como se observa en el cuadro anterior, la NEP “intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal” (Arellano y Purón, 2004:474). En este sentido, los autores añaden que el propósito de la NEP fue:

“[...] generar una base de información adecuada para los sistemas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, que permitiera al sector público federal contar con elementos para el seguimiento y el análisis del valor agregado que se alcanza con los recursos fiscales, así como dotar de las bases necesarias para transformar el actual sistema presupuestario en una herramienta orientada a los resultados” (Arellano y Purón, 2004:474).

En resumen, con la NEP la clasificación funcional se ve notoriamente modificada, ya que permite presentar una estructura más detallada sobre las prioridades, acciones, y asignaciones del gobierno federal. Además, se le vincula ampliamente con la clasificación administrativa, económica y por objeto de gasto en un sistema integral de planeación, programación y presupuestación que resulta de gran utilidad como herramienta tanto para asignar el gasto como para medir el desempeño de los programas y sus ejecutores directos. De esta forma, se mejora así, el desempeño general de la administración pública federal.

2.1.5. Presupuesto basado en Resultados

Como parte de lo que se ha denominado la nueva gestión pública, “las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran cantidad de países” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:156).

La transición hacia la nueva gestión pública implica una serie de reformas administrativas y organizacionales en el interior de la administración pública. Una de las más importantes es la presupuestación del gasto público. Al respecto, Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2004:156) argumentan que “los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas

administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos”. Al respecto, los autores explican que un presupuesto dirigido a resultados con reglas de interacción claras entre las agencias asignadoras y controladoras del gasto:

“[...] no sólo asegura que existe una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados, sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general. Además, existe la ventaja, continúan los defensores de estas propuestas, de que el uso de técnicas e instrumentos económicos como la teoría agente-principal, harán mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones "correctas", para reducir las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales más descentralizadas” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:156).

Para Sánchez (2009:92), el PbR supone cuatro etapas para su implementación: programas y proyectos alineados al PND; definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas; seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados, y asignar recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de evaluaciones.

De acuerdo con la OCDE, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es una forma de presupuestación que relaciona la asignación de los resultados con resultados medibles. En este sentido, se constituye como un modelo de la NGP, y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto, así como ofrecer la información que demanda la sociedad.

La iniciativa de presupuesto basado en el desempeño “es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno nacional y los gobiernos de los estados” (OCDE, 2009:14)

Para Pérez-Jacome (2010), existe una diferencia muy importantes entre el presupuesto tradicional y el presupuesto basado en resultados, ya que el primero mide los recursos consumidos, mientras que el PbR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

De acuerdo con la SHCP, el PbR es un componente de la Gestión para Resultados (GpR) que consiste:

“[...] en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas” (SHCP, 2008:6).

La importancia del PbR radica principalmente es su utilidad como herramienta para la toma de decisiones en materia presupuestal, y con ello, mejorar la entrega de bienes y servicios a la sociedad, ya que es de suma importancia que los programas presupuestarios cumplan con el objetivo para lo que fueron creados. Al respecto, la SHCP explica que:

“El PbR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados” (SHCP, 2008:16).

Las principales características del PbR se enlistan en el cuadro siguiente:

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Característica	Definición
1. Conduce el proceso presupuestario hacia resultados.	Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
2. Considera indicadores de desempeño.	Establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta.
3. Provee información y datos sobre el desempeño.	Permite comparaciones entre lo observado y lo esperado.
4. Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos.	Mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios.
5. Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales.	Acorde con las necesidades específicas de los programas.

FUENTE: Elaboración propia con base en: SHCP. (2008) *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México: SHCP, p.16.

Con base en las características anteriores, la SHCP publicó en su portal institucional que el PbR se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente.

Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Éste último, permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas.

2. Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y
3. Procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.

Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas.

Para Pérez-Jacome (2010) los beneficios más importantes al implementar el PbR son los siguientes:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control a partir de establecer objetivos claros e impulsa un enfoque hacia el logro de resultados.
- Enfatiza en la planificación, el diseño, la implantación de políticas públicas y la comunicación para que los diferentes actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y las prioridades de gasto, así como de la manera como los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos (que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas).
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes entre la planificación, la programación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

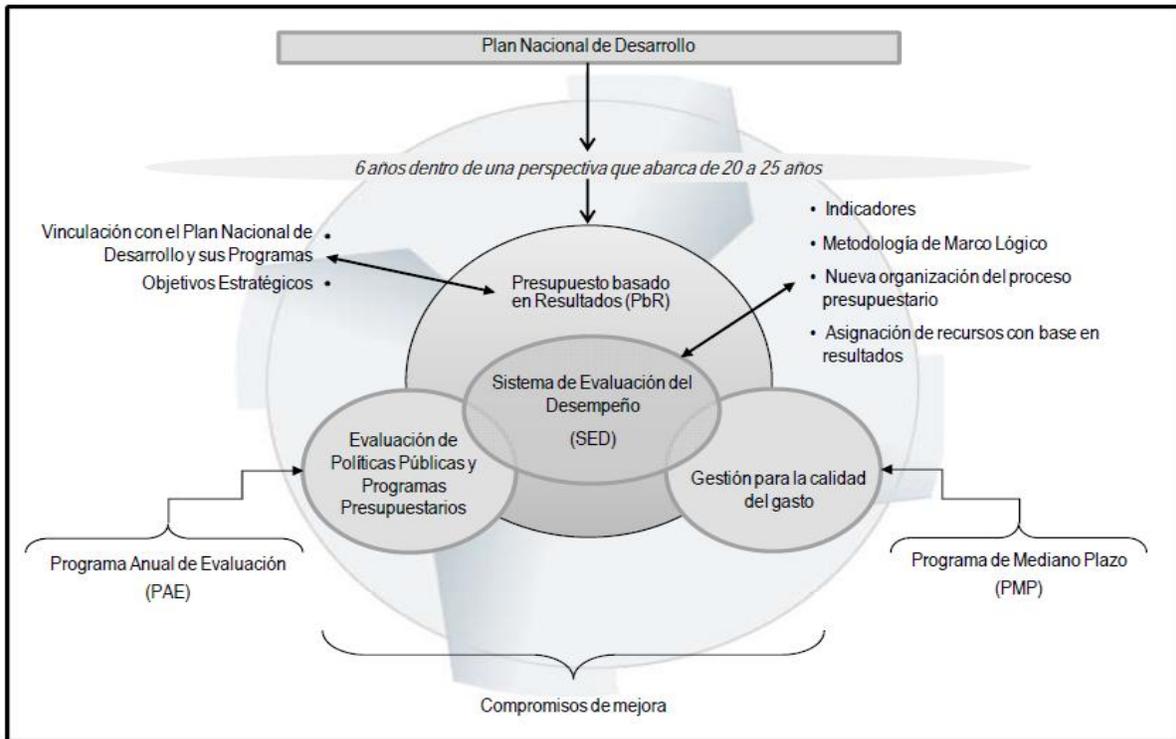
En este sentido, el punto de partida del PbR es sin duda la planeación nacional y en específico lo que conocemos como Plan Nacional de Desarrollo (PND), ya que se constituye como un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la administración pública federal. Además, es concebido como un canal de comunicación entre el Gobierno de la República y la ciudadanía al reflejar los objetivos nacionales y sectoriales que coadyuven a resolver los principales problemas sociales.

Dentro de la estructura del PbR es importante considerar al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), ya que para la Secretaría este permitirá:

“[...] realizar el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población” (SHCP, 2008:19).

En este sentido, la SHCP señaló en 2008 que el SED tiene dos componentes principales, el primero se encuentra relacionado con la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios, mediante el cual se verifica el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y el segundo, relacionado con la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsan acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de sus gastos de operación

De acuerdo con la SHCP, los componentes del SED son los siguientes:



FUENTE: SHCP. (2008) *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México: SHCP, p.20.

El SED es un componente fundamental para el buen funcionamiento del PbR, ya que mediante indicadores de desempeño evalúa el comportamiento del programa presupuestario durante un ejercicio fiscal. Lo anterior, con el propósito de mejorar su diseño en caso de que éste no cumpla con el objetivo general que le dio origen.

Al respecto, Pérez-Jacome (2010) señala que con la aplicación del SED en la administración pública federal se busca propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados; elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y generar un ajuste en el gasto de operación; contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En resumen, el PbR es una herramienta que permite asignar con responsabilidad los recursos públicos y mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público, todo ello con el fin de otorgar mejores servicios a la población. Asimismo, un com-

ponente clave del PbR es el SED, el cual permite conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas, mediante la evaluación del desempeño de las políticas pública, lo cual permite identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

Como se explicó anteriormente, un elemento fundamental para el funcionamiento del SED es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), ya que uno de los objetivos perseguidos por el SED es verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño (estratégicos y de gestión).^{14/}

Dichos indicadores se encuentran contenidos en la MIR de cada uno de los programas presupuestarios con los que operan los programas de gobierno. Los indicadores del SED forman parte del presupuesto, incorporan sus resultados en la Cuenta Pública y son considerados para mejorar los programas y para el proceso de elaboración del siguiente presupuesto.

Para la elaboración de la MIR es importante que las áreas sustantivas de cada una de las dependencias de la APF se guíe con la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos del gobierno.

De acuerdo con la SHCP (2008:16) las etapas del MML son: definición del problema; análisis del problema; definición del objetivo; selección de alternativas; definición de la estructura analítica del programa presupuestario, y finalmente la elaboración de la MIR.

¹⁴ De acuerdo con la SHCP (2008, 24), la MIR es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.

En este sentido, la MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al programa presupuestario, es por ello que sólo deberá existir una MIR por cada programa.

Con base en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados emitida por la SHCP es necesario que la MIR contenga los datos de identificación del programa; su alineación con el PND y con el programa sectorial al que pertenezca; así como el fin (impacto), propósito (resultados), componentes (productos y servicios) y actividades (procesos), y finalmente también debe de enunciarse el resumen narrativo del programa presupuestario, los indicadores de desempeño que servirán para el cumplimiento del objetivo del programa, los medios de verificación, y los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.^{15/}

2.2. Antecedentes históricos del presupuesto público en México

Con la promulgación de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, se reorganizó el sistema administrativo mexicano dando lugar a la promulgación de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamento de Estado, con la cual se creó el Departamento de Controlaría, con el fin de “introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reciente reforma administrativa del gobierno federal” (Guerrero, 1984:584).

En 1928 se creó una comisión dedicada a preparar el presupuesto público con base en la Ley Orgánica del Presupuesto; posteriormente, dicha comisión se con-

¹⁵ De acuerdo con la SHCP (2008: 45), un indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. El indicador se debe aplicar en la planeación, la programación y el presupuesto, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los programas presupuestarios. En tales términos, el indicador debe entenderse que siempre es de desempeño (cumplir con el cometido).

virtió en el Departamento de Presupuestos. En 1934 se creó la Dirección General de Egresos, antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

A partir de 1965, “el Proyecto de Presupuesto General de Egresos de la Federación incluyó el gasto total del Gobierno Federal y la erogación de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de tener un mayor control del presupuesto” (Vázquez:1979:14).

En 1974 se inició una etapa de transición llamada de orientación programática y para diciembre de 1976 se abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos de 1977, con la cual se implementó el presupuesto por programas en la administración federal y “racionalizó la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental, en los que deben señalarse a los responsables de su ejecución” (Chapoy, 2003: 103). De acuerdo con la autora:

“La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en vigor desde 1935 hasta 1976, no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, porque se basaba en un proceso empírico, mecánico y unitario de presupuestación que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones. Asimismo, al establecer únicamente una verificación legal y financiera que no incluía el control de avances ni la evaluación de resultados, sólo permitía fincar responsabilidad respecto al mal manejo de los recursos autorizados” (Chapoy, 2003:102).

En México, el presupuesto federal tradicional vigente hasta 1976 tenía una estructura presupuestaria de convencional, pues sólo atendía un destino presupuestal administrativo. En cierto modo se facilitaba la elaboración del presupuesto, ya que cada dependencia lo realizaba, conforme a sus necesidades, y de acuerdo con el monto de la partida asignaba su propio ejercicio presupuestario. No obstante, “es a partir de 1977, cuando entra en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que cambia significativamente la elaboración del presupuesto de egre-

sos, y se va encaminando progresivamente hacia la estructura programática” (Ayala, 2001:173).

Dichos programas son elaborados por las propias entidades tomando en cuenta tanto la situación pretendida para el futuro, como los recursos y las acciones necesarias para llegar a ella.

Asimismo, durante la conferencia de prensa, el 8 de enero de 1979, el secretario de la presidencia Emilio Martínez Manautou señaló que en México se empezaba a experimentar el presupuesto por programas y actividades. En efecto, la Secretaría de la Presidencia, en colaboración con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, experimenta las modalidades con las cuales podría aplicarse el sistema de presupuesto por programas a nuestra realidad administrativa, evaluando con mayor precisión el destino más conveniente y el empleo más eficaz de los recursos materiales, humanos y financieros.

En ese mismo año, también se intentó implementar el PbC en la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) implemento el PbC con el fin de formular el presupuesto de 1980. No obstante, esta técnica presupuestaria no logró consolidarse en nuestro país como herramienta de utilidad para la asignación presupuestal ya que: “solo se utilizaron los paquetes de decisión (CEPF, 2005:3).^{16/}

Otro aspecto que obstaculizaba el PbC, “era que entre las distintas áreas que componían la Secretaría, no se ponían de acuerdo tanto en la aplicación de los recursos, como en especificar cuáles eran las actividades de mayor prioridad” (CEPF, 2005:8).

^{16/} La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) ordenó realizar prácticas de campo para definir algunas normas de control que reflejaran la realidad administrativa del fomento agropecuario en el campo, para esto, se utilizaron los paquetes de decisión, pero éstos no eran otra cosa que los propios programas de inversión que ya tenía en operación la SARH. Al mismo tiempo que se definieron las áreas geográficas de decisión, también se consiguió especificar los distritos agropecuarios, tanto de riego como de temporal que delimitaban con toda precisión las unidades de producción que eran objeto de inversión de la Secretaría.

Estas discrepancias originaron que “al final solamente se integrará un presupuesto conciliado, emulsionado en su base, y originado en las unidades productivas [...]; este documento fue entregado a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación y compatibilización con las grandes metas nacionales” (CEPF, 2005:8).

Debido a los problemas que presentaba el PbC, el presupuesto por programa comenzó a tomar mayor fuerza al interior de la administración pública. Además, “se empieza a ver un mayor número de cambios dirigidos principalmente hacia la regulación de la forma de presupuestación y control que se realiza. Estos procesos fueron claramente reflejo de cambios realizados a nivel mundial en torno a los procesos de presupuestación” (Guerrero y López, 1997:9).

Asimismo, el PpP se implementó en México, con el fin de “fusionar las actividades de planificar, programar y presupuestar en un mismo proceso único, que permitiera precisar la estrategia integral de preparar el presupuesto y llevar a cabo los objetivos propuestos en la formulación de los programas” (Chapoy, 2003:103). De acuerdo con la Arellano, Gil, Ramírez y Rojano:

“Pasaron casi 20 años durante los cuales se utilizó este sistema hasta que en 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) 1995-2000. De acuerdo al diagnóstico elaborado por este programa resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:228-229).

El 2000 fue un parteaguas para la asignación presupuestal con base en el desempeño de los programas públicos. En el PROMAP fue una de las reformas integradoras que posteriormente, darían origen al actual PbR. En este sentido, los autores destacan que:

“[...] la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el PROMAP y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), el cual propone dos innovaciones, la primera es un replantea-

miento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:228-229).

Fue así que en 1997 se comenzó “a hacer un análisis profundo del sistema presupuestario ya que se consideraba que ya no respondía a las necesidades y condiciones tanto del Gobierno Federal como del país en general y presentaba serias limitaciones a lo largo del proceso de administración del gasto que impedían lograr un desempeño realmente eficiente” (Guerrero y López, 1997:9).

De acuerdo con Chávez (1997), las principales limitaciones que se encontraron fueron:

- La información programática era insuficiente para controlar la orientación e impacto futuro sobre decisiones actuales en la política de gasto.
- Concentraba la negociación presupuestal en la adquisición de insumos.
- Dificultaba dar flexibilidad operativa a los programas y vuelve rígida la ejecución del gasto.
- Se dedican ocho meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reduce prácticamente a dos ocasiones: el periodo de su aprobación y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- El contenido programático no se utilizaba a lo largo del ejercicio.
- Inhibía la iniciativa de la Unidad Responsable para lograr ahorros y buscar eficiencia.
- El enfoque de las auditorías se centraba en el cumplimiento normativo y nunca en la obtención de resultados.
- No permitía identificar programas cuyos resultados son desfavorables o no están alineados a objetivos estratégicos para que puedan cancelarse o alinearse, dependiendo del caso.

En términos generales, “la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a estados y municipios, acercando el proveedor del servicio con el usuario; y el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:228).

De acuerdo con la SHCP (1998) para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se consideró una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta reforma implicó transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la nueva estructura programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El gran reto de la reforma fue modernizar la estructura administrativa de tal modo que el ejercicio de gasto se encontrará alineado con la planeación nacional, que hasta ese momento, se encontraba desvinculada de todo el proceso presupuestario, ya que la asignación presupuestal no se realizaba con base en los objetivos institucionales y sectoriales, lo cual dificultaba identificar los verdaderos resultados obtenidos.

Esta nueva estructura busca alcanzar “un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo con las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:230). De esta manera, los autores afirman que:

[...] el propósito de la nueva estructura programática de acuerdo con la SHCP, es crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convierta en una herramienta orientada a los resultados” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:230).

En 1994 México se incorporó a la OCDE y en ese mismo año, el gobierno federal incorporó en su planeación nacional la modernización de la administración pública mexicana, implementando para el periodo 1994-2000 el “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (PROMAP), de 2001-2006 el “Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo” (PNCCFTDA), en 2008-2012, el “Programa Especial de Mejora de la Gestión” (PMG), y finalmente para el periodo 2013-2018 el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM). Asimismo, en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se estableció la estrategia “Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios” y la meta nacional “México Próspero”.

No obstante, los programas antes descritos no obtuvieron el éxito esperado, debido principalmente a que no existía un marco jurídico y normativo que los regulará, ni vinculará con la planeación nacional, sectorial, ni institucional.

Sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que entró en vigor en 2006, planteó un importante avance en términos de evaluación y desempeño. Este avance es muy significativo en materia de rendición de cuentas y transparencia de los recursos públicos.

Así, en 2008 el gobierno federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual formó parte de la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”. La reforma fue aprobada por el H. Congreso de la Unión en el año 2007, con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental la administración pública mexicana. Asimismo, el 31 de marzo de 2008 se publicó el “Acuerdo por el que se establecen

las disposiciones generales del SED”, con el objetivo de lograr en nuestro país una asignación presupuestaria con enfoque en el logro de resultados.

De esta forma el Poder Ejecutivo Federal implementó el SED, como uno de los principales componentes del PbR. El SED vincula el proceso presupuestario de planeación, así como con los procesos de ejecución y evaluación de las políticas pública.

En consecuencia, para la SHCP (2008:8) el SED es “una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos”. Para Arellano, Gil, Ramírez y Rojano el SED se puede definir como:

“[...] un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos” (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004:230).

En estricto sentido el PbR y el SED permiten conocer la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones públicas, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Con esta reforma, los ejecutores del gasto están obligados a ejercer los recursos públicos con eficacia, eficiencia y economía, así como lograr los objetivos planteados en los programas de gobierno. Esto, mediante el cumplimiento de las metas previstas en sus respectivos programas, para ello, se estableció que cada programa presupuestario debe contar con su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en donde se establezcan los indicadores de Fin, Actividad, Propósito y Componente, y de esta forma lograr una evaluación objetiva del programa público.

En resumen, el PbR y el SED otorgan elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar aquellos programas que no cumplan con los objetivos y metas para los que fueron creados.

2.3.El presupuesto basado en resultados y el ciclo del proceso presupuestario en México

Un requisito indispensable para el buen funcionamiento del gobierno es promover una adecuada asignación y reasignación eficaz de los recursos públicos y de esta forma garantizar la eficiente y eficaz prestación de servicios e incrementar la transparencia y rendición de cuentas, lo cual se logra llevando a cabo buenas prácticas presupuestarias.

En este sentido el PbR es una herramienta de gran utilidad para informar a los tomadores de decisiones acerca de la información del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios, con el fin de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

De acuerdo con la SHCP (2014), el proceso presupuestario en México se divide en las fases siguientes:

ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

Fase	Contenido
1. Planeación	La planeación en la que se basan todos los programas presupuestarios, permite que tengan coherencia y no se desvíen de los grandes objetivos nacionales. Para lograrlo, resulta necesario alinear los objetivos y metas de cada programa presupuestario con los instrumentos de planeación nacional, como son las Metas Nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas derivados del mismo: transversales, sectoriales, especiales, institucionales y regionales.
2. Programación	Durante la programación se definen los programas presupuestarios que tendrán a su cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. Esta etapa concluye cuando el Poder Ejecutivo envía el paquete económico al Congreso de

ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

Fase	Contenido
3. Presupuestación	la Unión para su discusión y aprobación por la Cámara de Diputados. El Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.
4. Ejercicio y Control	Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, corresponde a las dependencias y entidades de la administración pública federal ejercer los recursos que les fueron asignados conforme al calendario determinado para ello. El presupuesto se ajusta al proceso de planeación previamente formulado, por lo que las dependencias no gastan sólo por ejercer los recursos que se les aprobaron, sino que existe una lógica detrás que deben seguir puntualmente a través de las acciones que ejecutan.
5. Seguimiento	<p>Para esta etapa presupuestaria es muy importante el SED, ya que al ser el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estructurados en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) permite conocer el impacto de los programas y de los proyectos públicos.</p> <p>Así, gracias al SED se puede tener un seguimiento puntual del avance en los objetivos de cada dependencia. Con ello se asegura que el ejercicio de los recursos ocurra de manera efectiva para lograr los objetivos establecidos en la etapa de planeación, es decir contar con un presupuesto basado en resultados.</p>
6. Evaluación	La Evaluación es el análisis sistemático y objetivo de los programas, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. Con la finalidad de que las evaluaciones sean verdaderamente objetivas y utilizadas en la mejora de los programas, éstas son realizadas por evaluadores externos expertos en la materia o por los órganos internos de control de las dependencias. Los tipos de evaluaciones que existen son: diseño, consistencia y resultados, complementaria, procesos, impacto, específica y estratégica.
7. Rendición de Cuentas	La rendición de cuentas conlleva dos elementos principales: dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos y corregir deficiencias en la ejecución para orientar los recursos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos y aplicar sanciones a los servidores públicos que no cumplan con su deber ante la sociedad.

FUENTE: Elaboración propia con base en la SHCP. (2014) Presupuesto de Egresos de la Federación 2014: Explicación ciudadana, México: SHCP, pp. 6-21.

De esta forma, el proceso presupuestario se transforma en un nuevo modelo orientado al logro sistemático de objetivos y resultados específicos, medibles y

tangibles para la población. Con este nuevo enfoque, el PbR permite emigrar de un enfoque de insumos y procesos a un enfoque para resultados.

En el esquema siguiente se presentan las etapas, fechas y dependencias responsables del ciclo presupuestario en México:

**ETAPAS, FECHAS Y DEPENDENCIAS RESPONSABLES
DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO**

Etapas	Fecha	Dependencia o unidad administrativa responsable
1. Planeación	enero a abril	<p>*Dependencias y entidades de la APF. (Oficialía Mayor y áreas sustantivas, las cuales son encargadas de implementar las acciones correspondientes a la dependencia o entidad).</p> <p>En este caso la SEP, como cabeza de sector, así como el INAH, el INBA y el CONACULTA como responsables directos en la operación de la política pública.</p>
2. Programación	mayo a septiembre	<p>*Dependencias y entidades de la APF (Oficialía Mayor y Área de Planeación).</p> <p>*Ejecutivo Federal (SHCP)</p> <p>*Congreso de la Unión.</p> <p>En esta etapa se establece la estructura de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), a partir de información estratégica, definiendo los Programas presupuestarios (Pp) a cargo de la APF.</p> <p>La etapa de Programación concluye cuando se envía el Paquete Económico al Congreso de la Unión, donde se lleva a cabo la discusión y aprobación del mismo y se convierte en el PEF.</p>
3. Presupuestación	septiembre a noviembre	<p>*Cámara de Diputados.</p> <p>*Ejecutivo Federal (Durante la discusión del presupuesto pueden participar todas las dependencias y entidades, con el fin de justificar un aumento al presupuesto previsto para ese año)</p> <p>La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a más tardar el 31 de diciembre. El Ejecutivo publica el PEF en el DOF y se inicia el ejercicio del gasto.</p>
4. Ejercicio y Control	enero a diciembre	<p>*Dependencias y entidades de la APF (Ejercicio; todas las áreas sustantivas y administrativas de las dependencias y entidades, Oficialía Mayor y Planeación para la parte del avance de los indicadores. Control; a través del OIC y la SHCP en lo referente a las adecuaciones presupuestales).</p> <p>*SHCP</p>

**ETAPAS, FECHAS Y DEPENDENCIAS RESPONSABLES
DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO**

Etapa	Fecha	Dependencia o unidad administrativa responsable
		<p>*Cámara de Diputados</p> <p>La información sobre el ejercicio de los recursos es integrada en Informes Trimestrales, que la SHCP envía a la Cámara de Diputados el último día de los meses de enero, abril, julio y octubre. Para ello, las dependencias y entidades de la APF están obligadas a presentar información sobre el ejercicio de los recursos recibidos.</p>
5. Seguimiento	abril, julio, octubre y enero	<p>*Dependencias y entidades de la APF (Oficialía Mayor en lo que corresponde al avance del presupuesto y Planeación en los temas de indicadores)</p> <p>*SHCP</p> <p>Consiste en generar la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores de desempeño y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas. La información la generan las dependencias y es revisada y monitoreada por la SHCP.</p>
6. Evaluación	enero a diciembre	<p>*Dependencias y entidades de la APF (Oficialía Mayor en la parte de los números y Planeación en la parte del avance de los indicadores y el desempeño)</p> <p>*SHCP</p> <p>*CONEVAL</p> <p>*ASF</p> <p>Para que el análisis de los resultados sirva para la toma de decisiones presupuestarias se ha generado un instrumento que sintetiza la información del desempeño de los programas, denominado "Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD)" monitoreado por la SHCP.</p> <p>Adicionalmente, el CONEVAL y la ASF realizan evaluaciones de los resultados de los programas, pero de forma posterior; es decir un año después, ya que la fiscalización de los recursos es posterior a su ejecución.</p>
7. Rendición de Cuentas	abril (del año posterior)	<p>*Dependencias y entidades de la APF (Oficialía Mayor y Área de Planeación).</p> <p>*Cámara de Diputados</p> <p>*ASF</p> <p>*CONEVAL</p> <p>Las dependencias y entidades de la administración pública federal entregan a la Cámara de Diputados, por medio de la SHCP, a más tardar el 30 de abril del año en curso, las justificaciones del gasto público para que la ASF como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados lleve a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en la SHCP. (2014) Presupuesto de Egresos de la Federación 2014: Explicación ciudadana, México: SHCP, pp. 6-21.

El proceso presupuestario no es lineal, ni es un proceso terminado, sino que los ciclos presupuestales se enciman unos con otros a lo largo de un año fiscal, ya que al mismo tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior y se prepara también integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para su presentación y revisión legislativa, mediante las evaluaciones y auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el cuadro siguiente se muestra el ciclo presupuestario en nuestro país:



FUENTE: SHCP. (2014) Presupuesto de Egresos de la Federación 2014: Explicación ciudadana, México: SHCP, pp. 4-5.

Como puede observarse en el esquema anterior, las etapas antes descritas constituyen los mecanismos para la toma de decisiones presupuestarias con base en resultados.

Desde 2008 el proceso presupuestario se ha orientado al logro de resultados mediante la vinculación de sus etapas y de los resultados obtenidos en cada una de

ellas. Asimismo, en ese mismo año la SHCP incorporó en la estructura programática los programas presupuestarios para lograr un presupuesto basado en resultados. Anterior a esta fecha, la estructura programática no consideraba ningún programa presupuestario como categoría programática para evaluar el desempeño del gobierno.

2.4. Marco Jurídico del presupuesto basado en resultados en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como ley suprema de nuestro país establece en su artículo 26 que: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (DOF, 2013:22).

En este sentido, para que el titular del ejecutivo federal cumpla con los mandatos constitucionales encomendados, es necesario que dentro de los primeros seis meses de su mandato presente un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales y especiales que considere necesarios para que todos los sectores de la administración pública cumplan con los mandatos constitucionales, así como los objetivos, estrategias y líneas de acción de la planeación sexenal. Esta es la base que brinda al Estado de los fundamentos legales para conducir el desarrollo de nuestro país.

El sistema de planeación democrática permite articular las políticas públicas del Gobierno Federal. El plan de acción se materializa mediante el diseño de políticas públicas y se instrumenta con la asignación de recursos públicos.

Asimismo, en el artículo 74, fracción VI de la CPEUM, se señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, compro-

bar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación” (DOF, 2012:63).

Por lo anterior, es importante que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (DOF, 2008:123).

Además, se agrega que: “Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos y presupuestos en los términos del párrafo anterior” (DOF, 2008:123).

En este sentido, la dependencia responsable de “verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales” es la SHCP, de acuerdo con el artículo 14, fracción VII de la Ley de Planeación (DOF, 2011:5).

El presupuesto basado en resultados entendido como: “el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente” (SHCP, 2012) es regulado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En el cuadro siguiente se muestra el marco jurídico en el que se inserta el PbR con base en la LFPRH:

**MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS
CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA**

Artículo	Contenido
1	La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.
2	Para efectos de esta Ley se entenderá al Sistema de Evaluación del Desempeño como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.
24	La programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación.
27	La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.
45	Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables. Además, Los ejecutores de gasto deberán contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto de conformidad con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley, así como que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos.
78	Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, vigente a la fecha y publicada en el DOF 24/01/14.

Considerando que la LFPRH establece el SED “como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión” (DOF, 2008:1) 31 de marzo de 2008 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, con los objetivos siguientes:

1. Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social de los programas y de los proyectos, e identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal.
2. Vincular, en los términos de este Acuerdo, la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional, que resulte del Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otros sistemas y mecanismos, para impulsar el logro de los resultados previstos en sus objetivos y metas respectivos.
3. Impulsar el Presupuesto basado en Resultados, como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.
4. Diseñar los instrumentos jurídicos mediante los cuales se acordarán y formalizarán los compromisos que coadyuven al logro de los objetivos y metas de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, así como al mejoramiento institucional.
5. Proporcionar, a través de sistemas electrónicos, en forma permanente y sistemática, información de los avances y resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y

de la aplicación de los recursos públicos asignados a éstos, sin perjuicio de la que corresponda proporcionar a otras instancias.

El presupuesto basado en resultados entendido como: “el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente” (SHCP, 2012). Las disposiciones específicas por cada una de las etapas del proceso presupuestario se muestran en el cuadro siguiente:

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

Fase	Contenido
1. Planeación	<p>Los objetivos de los programas presupuestarios se deberán alinear con los objetivos, prioridades y estrategias del PND y de los programas que se deriven del mismo, así como con los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad que corresponda.</p> <p>Los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios estarán alineados con el PND y los programas que se deriven del mismo, de conformidad con los niveles de objetivos previstos en la matriz de indicadores respectiva.</p> <p>Las reglas de operación de los programas presupuestarios a través de los cuales se entregan subsidios deberán ser congruentes con la matriz de indicadores respectiva.</p>
2. Programación	<p>Se definirán y clasificarán las actividades y los programas presupuestarios con una orientación a resultados.</p> <p>Los programas prioritarios serán preferentemente los de desarrollo social que entregan subsidios, los que contengan actividades relevantes y aquellos que producen bienes o prestan servicios públicos.</p> <p>La matriz de indicadores se elaborará de acuerdo con la respectiva clasificación por modalidades de los programas presupuestarios.</p> <p>En caso de que una o más unidades responsables de un mismo ramo presupuestario, contribuyan a ejecutar o compartan la asignación de recursos de un mismo programa presupuestario, deberán elaborar de manera conjunta una sola matriz de indicadores para dicho programa presupuestario.</p> <p>Cuando varios ramos participen de un mismo programa presupuestario, se deberá elaborar coordinadamente una sola matriz de indicadores, según corresponda.</p> <p>Se definirán los indicadores de desempeño, estratégicos o de gestión, a los cuales se les dará seguimiento, servirán de base para la evaluación y apoyarán el funcionamiento del PbR y del SED.</p> <p>Se determinarán las metas para los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios y se elaborarán sus calendarios, los cuales deberán guardar congruencia con las asignaciones presupuestarias correspondientes.</p>

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

Fase	Contenido
------	-----------

3. Presupuestación

Las dependencias y entidades deberán proponer la selección de los indicadores que se integrarán al proyecto de Presupuesto, los cuales serán de carácter estratégico y corresponderán a los programas prioritarios, preferentemente.

La información de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas y la obtenida de las evaluaciones realizadas en los ejercicios fiscales anteriores y en curso, será un elemento a considerar, entre otros derivados de los diversos sistemas o mecanismos de evaluación, para la toma de decisiones para las asignaciones de recursos y la mejora de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional.

Se establecerán mecanismos presupuestarios para el financiamiento del programa anual de evaluación.

Las dependencias y entidades integrarán sus programas de ahorro y austeridad, con la identificación de los rubros de gasto y/o actividades y programas presupuestarios a incluir en los mismos, con sujeción a las disposiciones aplicables.

4. Ejercicio y Control

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, corresponde a las dependencias y entidades de la administración pública federal ejercer los recursos que les fueron asignados conforme al calendario determinado para ello. El presupuesto se ajusta al proceso de planeación previamente formulado, por lo que las dependencias no gastan sólo por ejercer los recursos que se les aprobaron, sino que existe una lógica detrás que deben seguir puntualmente a través de las acciones que ejecutan.

5. Seguimiento

La información de los avances y resultados del ejercicio presupuestario se producirá de forma permanente y sistemática, lo que permitirá el monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios.

Se producirán y entregarán, conforme a las disposiciones aplicables, los informes al H. Congreso de la Unión y a la H. Cámara de Diputados, y se publicarán en los términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia.

Se generará y proporcionará a la H. Cámara de Diputados la información de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas, así como la obtenida de las evaluaciones realizadas y del seguimiento a las mejoras derivadas de las mismas.

El monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios, será un elemento para determinar las acciones y medidas de mejora que se requieran. Los compromisos correspondientes se formalizarán en términos de las disposiciones aplicables.

Se pondrá a disposición de la H. Cámara de Diputados, de sus Comisiones Ordinarias y Especiales, de los Centros de Estudios y de la Auditoría Superior de la Federación, a través del portal de la Secretaría, la información del SED y del PbR, y se atenderán los requerimientos de información que éstos formulen.

La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán y establecerán los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, que se requieran, para mejorar la eficiencia, eficacia, racionalidad, austeridad, economía y transparencia en el proceso presupuestario, y para apoyar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios y de las políticas públicas.

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

Fase	Contenido
6. Evaluación	<p>Se integrará y emitirá el programa anual de evaluación, que deberá considerar, cuando menos, los programas presupuestarios y los tipos de evaluación que se llevarán a cabo.</p> <p>Se regulará el gasto aplicado en la realización de las evaluaciones derivadas del programa anual de evaluación.</p> <p>Los compromisos de mejora que se deriven de las evaluaciones realizadas conforme al programa anual de evaluación, se formalizarán por las dependencias y entidades en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>El conjunto de metodologías desarrolladas para la evaluación del desempeño formarán parte del SED y estarán a la disposición de los usuarios. La Función Pública las incorporará al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.</p> <p>La información para la evaluación del desempeño y el PbR, se generará, proporcionará y publicará en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>La información generada por el PbR y el SED se hará pública, de conformidad con las disposiciones aplicables, y estará disponible a través del portal de la Secretaría, de la Función Pública, del CONEVAL y de los portales de las dependencias y entidades, según corresponda.</p>
7. Rendición de Cuentas	<p>El Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño no establece disposiciones específicas para la rendición de cuentas.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en: SHCP. (2014) Presupuesto de Egresos de la Federación 2014: Explicación ciudadana, México: SHCP, pp. 6-21.

En resumen, la normativa antes descrita sienta las bases para que el presupuesto se asigne con base en los resultados obtenidos de las políticas públicas y de los programas de gobierno. Asimismo, se sirve de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación, con el fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia del gasto público y con ello, fortalecer la confianza de la sociedad en el gobierno.

En el capítulo siguiente se revisará un caso práctico: la política pública de preservación en el patrimonio cultural. Lo anterior, con el propósito de conocer su diseño y determinar si el presupuesto asignado a esa política se efectuó con base en las evaluaciones del desempeño realizadas por el CONEVAL y por la ASF en sus informes institucionales.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

En la primer parte del presente capítulo se detalla que el patrimonio arqueológico, histórico y artístico conforma el patrimonio cultural de México y se explica por qué es uno de los más vastos y diversos del mundo.

Cuando se habla de Patrimonio Cultural en nuestro país, se debe entender como el riquísimo acervo que hemos heredado los mexicanos de hoy, el cual es producto del devenir histórico de los pueblos que, en distintas épocas y de manera sucesiva se han asentado y desarrollado en nuestro territorio.

La preservación del patrimonio cultural de nuestro país se remonta a la época prehispánica; sin embargo, durante la época colonial este esfuerzo implicó mayor importancia ya que mediante la promulgación de las leyes del Consejo de Indias, quedó establecido que tanto las estructuras como los objetos prehispánicos pertenecían a la Real Propiedad y deberían de ser preservados.

El movimiento de independencia destacó la necesidad de definir la creación de un proyecto cultural que permitiera consolidar un proyecto de identidad nacional; sin embargo, la turbulencia política de las primeras décadas del siglo XIX, en que se alternaron en el poder político el proyecto conservador que se había mantenido apegado explícitamente a la tradición católica y el de los liberales apegado al ideal republicano, no permitieron el establecimiento de un proyecto cultural.

El antecedente más directo, se remonta al año de 1825 cuando por acuerdo de Guadalupe Victoria, primer presidente del México Independiente, se fundó el Museo Nacional Mexicano con el propósito de reunir, conservar y difundir el conocimiento sobre las costumbres, tradiciones y progreso de la ciencia, las artes y la religión.

De acuerdo con Tovar y de Teresa (1994) este hecho, fue un primer intento por fundar en la recuperación del pasado, las raíces más sólidas de la nueva identidad nacional. A partir de entonces, nuestro país fue visitado por gran diversidad de viajeros, quienes difundían en el extranjero el valor artístico e histórico de los monumentos prehispánicos. No obstante, dicha información también estimuló la codicia de los coleccionistas, con lo que se agravó el problema de la destrucción y el saqueo de los monumentos y del comercio clandestino de las llamadas antigüedades mexicanas.

A mediados del siglo XIX las leyes de nacionalización de los bienes eclesiásticos afectaron este patrimonio cultural de múltiples formas, ya que las pinturas (arte sacro) y otros objetos de las comunidades religiosas fueron trasladados a diferentes museos. En tanto que diversas medidas derivadas del remate de los bienes inmuebles de las comunidades afectaron su unidad, lo que junto con la destrucción de edificios para la creación de nuevas calles modificó de manera sustancial el paisaje urbano de las ciudades coloniales.

En 1859 el Estado Mexicano reconoció el peligro que constituye la pérdida irreparable de los monumentos mexicanos. En respuesta, el Presidente Benito Juárez encomendó que se formulará un proyecto de ley especial para resolver el problema, el cual fue elaborado en 1862, pero no llegó a convertirse en ley por los trastornos de la guerra civil y de la intervención francesa.

Años más tarde, en 1865, Maximiliano de Habsburgo dispuso que se instalara en el Palacio Nacional, el Museo Público de Historia Natural, Arqueología e Historia. Hoy en día conocido como el Museo de Historia Natural y Cultura Ambiental, el cual se encuentra a cargo del gobierno del Distrito Federal.

Durante el Porfiriato y como producto del apoyo otorgado al desarrollo de las ciencias se privilegiaron los estudios antropológicos; se creó una Comisión General de Monumentos para custodiar y explorar los sitios y monumentos arqueológicos,

construyéndose de esta forma los cimientos de la legislación que protegería el patrimonio histórico.

No obstante, el nacionalismo de la época se hizo acompañar por influencias culturales extranjeras, predominantemente provenientes de Francia, lo cual no favoreció la consolidación de la política cultural en nuestro país, pero sí la valoración por las bellas artes.

Después de la Revolución Mexicana continuaron expresándose las preocupaciones del Gobierno Federal por la preservación del patrimonio cultural. Fue hasta el triunfo del Gobierno Constitucionalista en 1917, cuando se establece el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

En 1921, al crearse la Secretaría de Educación Pública (SEP), se integró dentro de ésta, un Departamento de Bellas Artes que tuvo como finalidad la enseñanza, la conservación y la difusión de las artes y cuatro años más tarde se le incorporó la Dirección de Antropología.

Por otro lado, a principios de 1930 se expidió la primera Ley Posrevolucionaria de Protección al Patrimonio Cultural, determinándose la fusión de la Dirección de Arqueología y la Inspección General de Monumentos para constituir el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la dicha Secretaría.

Fue así que en esta época se creó una oficina especial para recibir los bienes nacionalizados, con lo que se dio inició a su inventario, antecedente histórico de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1946-1958), actualmente conocida como la Secretaría de Energía (SENER). Es importante mencionar que con el tiempo las atribuciones relativas a la preservación del patrimonio cultural fueron transmitidas a la actual SEP.

Hasta 1972 se publicó la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, vigente hasta la fecha, la cual establece que los monumentos arqueológicos son los productos de las culturas anteriores al establecimiento de la hispánica, y los restos humanos, de la flora y la fauna relacionados con ellas; los monumentos históricos son los bienes vinculados con la historia nacional, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país.

En esta época, también se definió el concepto para monumento artístico, bienes muebles o inmuebles con valor estético relevante y el concepto de zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

En el presente capítulo se explican las principales atribuciones y características de las tres principales instituciones culturales del país, como son el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) como órgano administrativo desconcentrado de la SEP que ejercerá las atribuciones que corresponden a dicha Secretaría.

En la segunda parte, se detalla la metodología para la evaluación de la política pública en materia cultural. Se explica la definición del problema público y la responsabilidad que México adquirió ante el mundo, con la aprobación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Posteriormente, se explica el diseño de la política pública de preservación del patrimonio cultural, mediante el análisis de los seis tipos de diseño siguientes: el diseño normativo; el institucional-organización; el programático-presupuestal; el metodológico; el de rendición de cuentas y el de evaluación. Lo anterior, con el fin de verificar si el presupuesto asignado a la política pública de preservación cultural, mediante los programas presupuestarios: E012 "Incorporación, restauración, con-

servación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)”, se realizó con base en los resultados obtenidos en el periodo 2007-2012.

En el apartado de los resultados obtenidos se explica la correlación presupuesto-resultados de la política pública de preservación del patrimonio cultural. En este sentido, se revisaron y analizaron las evaluaciones del desempeño realizadas a los programas presupuestarios E012 y S208 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ya que son ambas son las instituciones competentes para realizar evaluaciones del desempeño de los programas sociales, con el fin de mejorar sus resultados y apoyar en la rendición de cuentas. De esta forma los resultados se correlacionaron con el presupuesto público original y ejercido para ese mismo periodo de análisis.

Finalmente, y con base en los datos obtenidos, se detalla si se comprueba la hipótesis de investigación o se refuta.

3.1. El patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural de México

El patrimonio arqueológico, histórico y artístico que conforma el patrimonio cultural de México es uno de los más vastos y diversos del mundo. Nuestro país cuenta con 32 sitios excepcionales inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de los cuales 26 son bienes culturales; 5 bienes naturales, y un bien mixto; con ello, México ocupa el primer lugar de América, y el sexto en el mundo, sólo después de Italia con 49, China con 45, España con 44, y finalmente Francia y Alemania con 38 cada uno.

En el cuadro siguiente se muestran los bienes culturales de México inscritos en la lista de patrimonio mundial de la UNESCO:

BIENES CULTURALES DE MÉXICO INSCRITOS
EN LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO

Entidad federativa	Nombre del sitio cultural	Año de inscripción
Distrito Federal	1. Centro histórico de México y Xochimilco	1987
	2. Casa-Taller de Luis Barragán	2004
	3. Campus central de la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México	2007
Oaxaca	4. Centro histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán	1987
	5. Cuevas prehistóricas de Yagul y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca	2010
Guanajuato	6. Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes	1988
	7. Villa Protectora de San Miguel el Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco	2008
Yucatán	8. Ciudad prehispánica de Chichén-Itzá	1988
	9. Ciudad prehispánica de Uxmal	1996
Veracruz	10. Ciudad prehispánica de El Tajín	1992
	11. Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan	1998
Querétaro	12. Zona de monumentos históricos de Querétaro	1996
	13. Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro	2003
Jalisco	14. Hospicio Cabañas de Guadalajara	1997
	15. Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila	2006
Campeche	16. Ciudad histórica fortificada de Campeche	1999
Chiapas	17. Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque	1987
Estado de México	18. Ciudad prehispánica de Teotihuacán	1987
Puebla	19. Centro histórico de Puebla	1987
Chihuahua	20. Zona arqueológica de Paquimé (Casas Grandes)	1998
Michoacán	21. Centro histórico de Morelia	1991

**BIENES CULTURALES DE MÉXICO INSCRITOS
EN LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO**

Entidad federativa	Nombre del sitio cultural	Año de inscripción
Baja California	22. Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco	1993
Zacatecas	23. Centro histórico de Zacatecas	1993
Distrito Federal, Morelos y Puebla	24. Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl	1994
Morelos	25. Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco	1999
Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	26. Camino Real de Tierra Adentro ^{1/}	2010

FUENTE: Elaboración propia con base en: UNESCO. (2014) Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

1/ El Camino Real de Tierra Adentro era una ruta comercial de 2,560 km. de longitud, activa del siglo XVI al XIX, para transportar la plata extraída de las minas de Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí, y el mercurio importado de Europa. La ruta completa comprende: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Durango y Chihuahua, y a los estados de Texas y Nuevo México en Estados Unidos de Norteamérica.

En el cuadro siguiente se muestran los bienes naturales de México inscritos en la lista de patrimonio mundial de la UNESCO:

**BIENES NATURALES DE MÉXICO INSCRITOS
EN LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO**

Entidad federativa	Nombre del sitio cultural	Año de inscripción
Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.	1. Islas y áreas protegidas del golfo de California	2005
Estado de México y Michoacán	2. Reserva de biosfera de la mariposa monarca	2008
Sonora, Baja California y Baja California Sur	3. Reserva de biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar	2013
Baja California	4. Santuario de ballenas de El Vizcaíno	1988
Quintana Roo	5. Sian Ka'an	1992

FUENTE: Elaboración propia con base en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2014). Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO

El bien mixto con el que cuenta nuestro país es la antigua Ciudad Maya y los bosques tropicales protegidos de Calakmul, en el estado de Campeche. Este sitio fue ratificado en la lista en el año 2014, ya que su inscripción oficial fue en el año 2012.

En la actualidad existen 7 convenciones internacionales que regulan la preservación de los diferentes tipos de patrimonio que posee un país. El listado de las convenciones y su año de su publicación es el siguiente:

1. Protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005).
2. Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003).
3. Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001).
4. Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972).
5. Lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales (1970).
6. Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954).
7. Protección de los derechos de autor y derechos conexos (1952, actualizado en 1971).

Para finalidades de esta investigación se analizará la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, aprobada por el Senado de la República el 22 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1984.

Los acuerdos más importantes a los que se llegaron en esta convención fueron las definiciones de patrimonio cultural y natural, como se muestra en el cuadro siguiente:

DEFINICIONES DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL DE LA ORGANIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), 1972

Patrimonio cultural	Definición	Patrimonio natural	Definición
Los monumentos	Son las obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.	Los monumentos naturales	Constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
Los conjuntos	Son los grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia del arte o de la ciencia.	Las formaciones geológicas y fisiográficas	Son todas aquellas zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
Los lugares	Son las obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.	Los lugares naturales	Son todas aquellas zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1972). *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*, Francia: UNESCO.

Asimismo, la Convención establece que “cada uno de los Estados partes en la presente reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (UNESCO, 1972:4)”.

Para ello, los países miembros “procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico (UNESCO, 1972:4)”.

Con el fin de cumplir con los compromisos internacionales, en 1988 México creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) “como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que ejercerá las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la citada Secretaría” (CONACULTA, 1988:2).

En este caso, el CONACULTA debe coordinar las acciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) , el cual tiene como propósito “investigar, conservar y difundir el patrimonio arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de la Nación para el fortalecimiento de la identidad y memoria de la sociedad mexicana” (SEP, 2012:55), y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) encargado de “preservar y difundir el patrimonio artístico nacional, promover la creación de las artes e impulsar la educación e investigación artísticas, con la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad para mejorar la calidad de vida de los mexicanos” (SEP, 2012:56).

En los subcapítulos siguientes se explica con mayor detalle las atribuciones de las principales instituciones de cultura de nuestro país encargadas de la preservación del patrimonio cultural de los mexicanos.

3.1.1. Instituto Nacional de Antropología e Historia y el patrimonio arqueológico e histórico

De acuerdo con las definiciones establecidas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), el patrimonio arqueológico se compone de los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, mientras que el patrimonio histórico se compone de los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país (DOF, 1972).

De acuerdo con (Dougnac, 1994) la preservación del patrimonio arqueológico e histórico de nuestro país data de la época prehispánica y cobró mayor importancia durante la colonia, con las leyes del Consejo de Indias que establecieron que tanto las estructuras como los objetos prehispánicos pertenecían a la Real Propiedad.

El antecedente más directo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) se remonta al año de 1825, cuando por acuerdo del Presidente Guadalupe Victoria se funda el Museo Nacional Mexicano; “su propósito fue reunir, conservar y difundir el conocimiento sobre las costumbres y tradiciones, y sobre el progreso de la ciencia, las artes, la religión” (INAH, 2012:8).

En 1930 se expidió la primera Ley Posrevolucionaria de Protección al Patrimonio Cultural, que fusionó a la Dirección de Arqueología y la Inspección General de Monumentos para constituir el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos. En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley con el fin principal de transformar el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la Secretaría de Educación Pública, en un instituto que, al tener personalidad jurídica propia, contara con recursos superiores a los que el Gobierno Federal podría suministrarle, recibiendo aportaciones de las autoridades estatales y municipales así como fondos particulares. De esta manera, el 3 de febrero de 1939, se publicó en el DOF la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH, 1938).

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Orgánica del INAH, el objetivo de su creación fue obtener mejores resultados en los trabajos de investigación, conservación y difusión en arqueología e historia. Para cumplirlo, la figura jurídica del nuevo organismo debía permitirle contar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para el cumplimiento de sus labores (INAH, 1938).

En 1939 se dictaminó como ilegal el comercio y el saqueo de objetos arqueológicos y se estableció que los sitios arqueológicos son de propiedad federal, por lo

que la institución encargada del cumplimiento de la protección de dicho patrimonio sería el INAH, creado ese mismo año. Cualquier tarea de protección y estudio exigía que se conociera con precisión el número y la ubicación de las zonas y monumentos arqueológicos.

En 1966 se modificó la fracción XXV del artículo 73 de la CPEUM, para establecer la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Con ello, se expidió en abril de 1972 una nueva Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y en 1975 su reglamento. Tanto en la ley como en su reglamento se señala que el INAH es la autoridad competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, y la responsable del Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, para la inscripción de monumentos arqueológicos e históricos y las declaratorias de zonas respectivas (DOF, 1972).

Actualmente, el objetivo del INAH es contribuir a la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, a fin de asegurar su preservación, de acuerdo con las últimas reformas a la Ley Orgánica del INAH del 23 de enero de 1998.

De acuerdo con el portal institucional del instituto, el INAH es el organismo del gobierno federal fundado en 1939, encargado de garantizar la investigación, conservación, protección y difusión del patrimonio prehistórico, arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de México (INAH, 2012).

La estructura orgánica del INAH a 2012 señala que existe una Secretaría Técnica, responsable de supervisar las labores sustantivas que llevan a cabo las siete coordinaciones nacionales y los centros regionales distribuidos en los 31 estados de la República.

El (INAH, 2012) como responsable de la preservación y difusión de los monumentos históricos construidos entre los siglos XVI y XIX tiene a su cargo una red de más de 120 museos en el territorio nacional divididos en categorías, obedeciendo a la amplitud y calidad de sus colecciones, su situación geográfica y el número de sus visitantes.

Una de las tareas fundamentales del instituto es la investigación académica, para lo cual colaboran más de 800 académicos en las áreas de historia, antropología social, arqueología, lingüística, etnohistoria, etnología, antropología física, arquitectura, conservación del patrimonio y restauración (INAH, 2014).

Las labores académicas y de investigación, se complementan con la formación de profesionales en las escuelas superiores del INAH como son: la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), con sede en la Ciudad de México, y la Escuela de Antropología del Norte de México, en el estado de Chihuahua, así como la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía Manuel del Castillo Negrete, ubicada en el Distrito Federal.

El INAH (2014), también integra un conjunto de acervos documentales en la Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, que reúne la mayor colección de publicaciones de carácter histórico y antropológico en México, además de que ahí se resguardan fondos documentales y códices de importancia histórica.

Asimismo, el Sistema Nacional de Fototecas compuesto por 17 centros que se distribuyen en la República (el más importante se encuentran en la ciudad de Pachuca, en el estado de Hidalgo) y que en conjunto custodian una verdadera riqueza iconográfica. Además, la Fonoteca Nacional salvaguarda el patrimonio sonoro del país, por medio de los procesos de identificación, diagnóstico, inventario, conservación, digitalización y catalogación de los archivos sonoros del país.

Las actividades de difusión del patrimonio arqueológico e histórico se realizan mediante un programa de publicaciones periódicas, así como de fonogramas y videogramas, medios informativos y diversos recursos multimedia. Existe también un programa permanente de paseos virtuales para recorrer a distancia zonas arqueológicas, museos y exposiciones (INAH, 2014).

Actividades como la excavación y apertura al público de zonas arqueológicas o el rescate y restauración de monumentos históricos son, para la institución, tan importantes como los servicios de registro de los monumentos históricos y piezas arqueológicas que están al cuidado de particulares; los servicios educativos de los museos, la organización de paseos culturales y la reproducción de piezas arqueológicas o históricas con las que se busca evitar el saqueo (INAH, 2014).

Finalmente, con el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se identificó que el programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” comenzó a operar en 2002, con el objetivo de contribuir a la conservación de los espacios y recintos históricos y artísticos nacionales, mediante su registro, protección, preservación y aprovechamiento. Para el periodo 2007-2012, el presupuesto ejercido por el INAH para la preservación del patrimonio arqueológico e histórico fue de 11,065,639.1 miles de pesos, lo que representó el 69.0% de los 16,047,857.3 miles de pesos ejercidos en el programa.

3.1.2. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el patrimonio artístico

De acuerdo con las definiciones establecidas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (DOF, 1972:8), el patrimonio artístico se compone de los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante. Para determinar el valor estético relevante de algún bien se atenderá a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en de-

terminada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizadas y otras análogas.

En junio de 1921, se creó el Departamento de Bellas Artes, a cargo de la SEP, con la finalidad de “desarrollar la enseñanza, conservación y difusión de las artes, y en 1934, se le otorgó la rectoría del Palacio de Bellas Artes” (INBA, 2010:9).

En el periodo de 1934 a 1946, ese departamento fue objeto de cambios que extendieron sus funciones y estructura, hasta convertirse en la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética, unidad responsable de las atribuciones relacionadas con la cultura y las artes (INBA, 2010).

El 31 de diciembre de 1946, el H. Congreso de la Unión creó, mediante Decreto de Ley, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), como organismo desconcentrado y dependiente de la SEP, con personalidad jurídica propia y facultades para formar su patrimonio, responsable del cultivo, fomento, estímulo e investigación de las bellas artes, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura, así como la organización y la difusión de las bellas artes, por todos los medios posibles (DOF, 1946).

Respecto de las obligaciones del Estado, en la Exposición de Motivos de la misma Ley se señala que el instituto debe atender, por su trascendencia evidente, la acción que el arte, en todas sus formas, es capaz de ejercer en la consolidación de la mexicanidad; debe abarcar tanto la conservación del legado artístico del pasado en todas sus formas, como la recolección de las obras actuales y la orientación y el fomento de las actividades artísticas que en el futuro se desarrollen.

En el portal institucional del INBA se señala que el instituto se integró con las pinturas, esculturas y demás obras de arte que eran propiedad del Gobierno Federal, además de los edificios públicos que albergaban dichas obras; las instalaciones de las principales escuelas de formación en las diversas ramas de las artes, y todos

aquellos bienes artísticos que el Instituto adquirió y recibió por herencia, legado o donación.

En 1972, con la expedición de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se estableció que el INBA es la autoridad competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos, y se facultó al instituto para realizar acciones de “investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos y zonas de monumentos artísticos” (DOF, 1972:1).

Posteriormente, y con la finalidad de fortalecer las áreas encargadas de la arquitectura y conservación del patrimonio artístico de la nación, en el año 2000 el INBA creó una Dirección de Monumentos Artísticos y una Subdirección General del Patrimonio Artístico (INBA, 2010).

Mediante estas áreas, el INBA impulsa las actividades de fomento, rescate y conservación de los edificios con valor artístico e inmuebles con declaratoria de monumentos artísticos nacionales. Asimismo, el instituto es responsable de mantener en condiciones óptimas el patrimonio artístico y arquitectónico nacional, así como estimular y fomentar su cultivo y creación, con el fin de asegurar su preservación para las generaciones futuras.

El 9 de abril de 2012, la Cámara de Diputados reformó la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a fin de subsanar una laguna legal existente respecto al procedimiento mediante el que se declara un bien como monumento artístico, y atribuyendo al INBA la responsabilidad del Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, para la inscripción de monumentos artísticos y las declaratorias de zonas respectivas.

De acuerdo con el Manual de Organización del INBA, el objetivo del instituto es contribuir a la protección, conservación y restauración del patrimonio artístico, mueble e inmueble de los siglos XX y XXI, a fin de asegurar su preservación.

Finalmente, con el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se identificó que para el periodo 2007-2012, el presupuesto ejercido por el INBA para la preservación del patrimonio artístico fue de 1,967,446.8 miles de pesos, lo que representó el 12.3% de los 16,047,857.3 miles de pesos ejercidos en el programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”.

3.1.3. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el patrimonio cultural

El patrimonio cultural constituye la herencia de los grupos humanos que viven en determinado territorio; estos elementos crean una identidad propia y son percibidos por otros individuos como característicos de una determinada cultura.

Al respecto, la UNESCO considerara como bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia.

El 23 de febrero de 1984, México aceptó la “Convención para protección del patrimonio mundial, cultural y natural” de 1972 de la UNESCO, reconociendo la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural situado en su territorio, procurando actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico (DOF, 1984).

En respuesta a los compromisos internacionales aceptados por México, el 7 de diciembre de 1988 se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, autorizado para coordinar todas las unidades administrativas e instituciones públicas cuya labor es promover y difundir la cultura y las artes (DOF, 1988).

En el Decreto de Creación del CONACULTA se señaló que para la constitución del consejo, el Ejecutivo Federal consideró, entre otros: que el Estado debe alentar las expresiones culturales de las distintas regiones y grupos sociales del país, así como promover la más amplia difusión de los bienes artísticos y culturales entre los diversos sectores de la población mexicana, procurando siempre la preservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural de la nación.

En 1997, mediante el acuerdo número 223 la SEP decide transferirle al CONACULTA las atribuciones y la estructura orgánica de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural. Dichas atribuciones se refieren a la protección, conservación y mantenimiento de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación, a fin de asegurar su permanencia (DOF, 1997).

Lo anterior, según los considerandos del acuerdo, para evitar duplicaciones entre la SEP y el CONACULTA, que pudieran diluir responsabilidades y paralizar la actividad pública.

Además, para 2002, la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural implementó un programa para el ámbito nacional denominado Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), con el fin de integrar y responsabilizar a la sociedad civil en la conservación y mantenimiento del patrimonio monumental y artístico de propiedad federal; en ese mismo año fueron publicadas en el Diario Oficial las primeras reglas de operación de este programa.

De acuerdo con las Reglas de Operación 2012 del FOREMOBA, el programa aportó recursos financieros complementarios para atender las diferentes necesidades de mantenimiento y restauración de los sitios y monumentos del patrimonio cultural de la nación, siempre y cuando existiera una concurrencia de fondos de las entidades federativas, de los municipios, de las comunidades locales o de los grupos organizados legalmente constituidos para este fin, con el objetivo de contribuir a que la población disfrute del patrimonio cultural mexicano.

Por otro lado, el Manual de Organización General de la SEP publicado el 30 de noviembre de 2012 en el DOF, señala que la misión del CONACULTA es “impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos a través de la cultura en condiciones de igualdad y equidad de oportunidades a partir de la preservación, creación y difusión del patrimonio cultural y artístico; así como promover las distintas manifestaciones culturales y artísticas de México en el extranjero y contribuir al intercambio cultural con otras naciones (SEP, 2012:55)”.

En el Decreto de Creación del CONACULTA se señaló que “los cambios sociales ocurridos en México en los últimos años han generado nuevas exigencias y requerimientos de orden cultural que el Estado debe atender (CONACULTA, 1988:1)”.

Asimismo, “el Estado debe alentar las expresiones culturales de las distintas regiones y grupos sociales del país, así como promover la más amplia difusión de los bienes artísticos y culturales entre los diversos sectores de la población mexicana, procurando siempre la preservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural de la Nación (CONACULTA, 1988:1)”.

Finalmente, con el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se identificó que para el periodo 2007-2012, el presupuesto ejercido por el CONACULTA para la preservación del patrimonio cultural fue de 2,975,347.1 miles de pesos, lo que representó el 18.5% de los 16,047,857.3 miles de pesos ejercidos

en el programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”.

Asimismo, el programa presupuestario S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)” comenzó a operar en 2008 con el objetivo de contribuir a incrementar el acceso al patrimonio cultural mexicano, mediante la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural, con la participación de los tres niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. El presupuesto ejercido por el CONACULTA, en el periodo 2008-2012 fue de 129,870.5 miles de pesos.

3.2. Metodología

3.2.1. Evaluación de la política pública en materia cultural

La evaluación de políticas públicas busca una valoración objetiva del impacto de los programas y acciones gubernamentales, en el contexto y metas establecidos en los documentos de planeación nacional y sectorial. Para evaluar la política pública en materia de preservación del patrimonio cultural se analizó la definición del problema público; el diseño normativo; el diseño institucional-organizacional; el diseño programático-presupuestal; el diseño metodológico, y el diseño de evaluación.

Definición del problema público

La preocupación mundial por la preservación del patrimonio cultural surgió en Egipto alrededor de la década de los sesenta, cuando los Monumentos de Nubia, auténticos tesoros de la civilización egipcia se veían seriamente afectados por la creciente del río Nilo. Con el fin de salvaguardar su existencia, los monumentos fueron desplazados y se construyó la “Gran presa de Asuán” durante la Campaña Internacional para Salvar los Monumentos de Nubia.

En este momento, las autoridades gubernamentales tomaron plena conciencia del desastre que supondría para toda la humanidad la pérdida irreparable del patrimonio mundial. Fue entonces que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) promovió la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.

México aprobó el texto de la convención el 22 de diciembre de 1983 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de mayo de 1984, para su debida aplicación. De acuerdo con la UNESCO, en su 17ª reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, se constató que:

“[...] el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles. Asimismo, el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituyen un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo” (UNESCO, 1972:1).

La evolución histórica de la preservación del patrimonio cultural en México se puede explicar a partir de cuatro momentos históricos:

1. De 1825 a 1910, con la creación del Museo Nacional Mexicano como primera institución en reunir, conservar y difundir el conocimiento sobre las costumbres, tradiciones y progreso de la ciencia, las artes y la religión, y con la publicación de la Ley sobre Monumentos Arqueológicos, primera Ley Federal en establecer que los monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación, y que todos los edificios que bajo cualquier aspecto, sean interesantes para el estudio de la civilización e historia de los antiguos pobladores de México deberían ser preservados, evitando así su destrucción o deterioro.
2. De 1910 a 1946, cuando el Estado asume la importancia de la educación cultural con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la preservación del patrimonio cultural con la creación del Instituto Nacional de

Antropología e Historia (INAH) y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA).

3. De 1946 a 1988, cuando se construye el marco legal aplicable en la materia y México adquiere la responsabilidad ante el mundo de preservar el patrimonio cultural para las generaciones presentes y futuras mediante la aceptación de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.
4. De 1989 a 2012, cuando se crea el CONACULTA y se modernizan las instituciones de cultura para orientar esfuerzos a la difusión de la cultura.

El periodo de análisis de la presente investigación es 2007-2012. A continuación se presenta la definición que el Gobierno Federal realizó, respecto del problema público de la preservación del patrimonio cultural, la cual se identificó mediante la revisión de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo de análisis de la evaluación, como se muestran en el cuadro siguiente:

PROBLEMA PÚBLICO DE LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL IDENTIFICADO EN LOS DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, 2007-2012

Documento de planeación de mediano plazo	Problema público identificado
Plan Nacional de Desarrollo	<p>“Eje 3. Igualdad de oportunidades [...]”</p> <p>“La finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos por medio de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país.</p> <p>“El Plan busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres –y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza– pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones.”</p>
Programa Sectorial de Educación	<p>“Principales retos [...]”</p> <p>“El México del nuevo milenio demanda que el sistema educativo nacional forme a sus futuros ciudadanos como personas, como seres humanos conscientes, libres, irremplazables, con identidad, razón y dignidad, con derechos y deberes, creadores de valores y de ideales. En la escuela, los alumnos han de encontrar las condiciones adecuadas para el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades; de su razón y de su sensibilidad artística, de su cuerpo y de su mente; de su formación valoral y social; de su conciencia ciudadana y ecológica. Ahí deben aprender a ejercer tanto su libertad como su responsabilidad; a ejercer con libertad y responsabilidad su sexualidad; a</p>

PROBLEMA PÚBLICO DE LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL IDENTIFICADO
EN LOS DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, 2007-2012

Documento de planeación de mediano plazo	Problema público identificado
<p>Programa Nacional de Cultura</p>	<p>convivir y a relacionarse con los demás; a sentirse parte esencial de su comunidad y de su país; a cuidar y enriquecer nuestro patrimonio natural, histórico y cultural; a sentirse contemporáneos y continuadores de quienes han contribuido a crear al México libre y democrático en que vivimos.”</p> <p>“Eje 1. Patrimonio y diversidad cultural [...]”</p> <p>“Diagnóstico</p> <p>“La preservación del enorme acervo cultural material e inmaterial de México enfrenta hoy grandes desafíos relacionados con un escenario nacional y mundial que en los últimos años se ha modificado notablemente. Por un lado, al contar con una parte de su acervo en la lista del Patrimonio Mundial, México ha asumido la responsabilidad internacional de protegerlo y gestionarlo de manera adecuada, ya que el deterioro, la destrucción o la desaparición de los bienes y las manifestaciones culturales de nuestro país constituyen un empobrecimiento del patrimonio cultural de todos los pueblos del mundo y, en particular, de todos los mexicanos. Por otro, el crecimiento urbano, la densidad demográfica y la demanda de servicios, obligan a prever los riesgos que puede correr la integridad de las estructuras y paisajes culturales. En forma paralela, numerosos fenómenos sociales afectan hoy al patrimonio inmaterial. De ahí que se requiera de forma urgente que se revisen, mejoren y evalúen las políticas culturales del país, como expresión de los compromisos indeclinables que guarda el Estado con la preservación y salvaguardia del catálogo cultural, asumido como el fundamento en el cual descansan y se despliegan la identidad y la memoria nacionales.</p> <p>“Esta labor entraña la actualización y la reorganización de las prácticas y pautas de trabajo de las muy diversas instituciones y dependencias responsables del cuidado y la valoración del patrimonio cultural, como el INAH, el INBA, el CONACULTA, la Cineteca Nacional y la Fonoteca Nacional.</p> <p>“Se carece de sistemas de información y bancos de datos únicos, que compartan plataformas y criterios de registro y catalogación de los bienes culturales, lo que ha propiciado lentitud en el establecimiento de indicadores eficaces que apoyen la toma de decisiones que permitan reorientar eficientemente las labores de investigación, gestión, resguardo y recuperación patrimonial. Entre estas decisiones, destacan las que conciernen a la protección jurídica del patrimonio, uno de cuyos ejes debe ser un programa amplio de expedición de declaratorias de patrimonio arqueológico, histórico, artístico y de declaratorias mixtas, como parte de una política de integración de los trabajos del INAH y del INBA.</p> <p>“No se ha conseguido generar las estrategias para promover la conservación como una tarea compartida y corresponsable con las diferentes esferas de gobierno y de la sociedad. [...] Las zonas y repositorios patrimoniales carecen de planes de manejo, herramienta clave para su gestión sustentable que brinda a los gestores el marco óptimo para establecer condiciones de convivencia con el entorno social, natural y urbano del bien, al mismo tiempo que establecen de manera explícita, en políticas e indicadores, los criterios técnicos de mantenimiento y control del flujo de visitantes. [...]</p> <p>“Las labores de restauración y conservación de inmuebles históricos no siempre han estado orientadas a promover nuevos destinos culturales, comunitarios y sociales: se interviene, por el contrario, sin una clara orientación de uso y destino.</p> <p>“La conservación y la restauración del patrimonio artístico mueble e inmueble</p>

PROBLEMA PÚBLICO DE LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL IDENTIFICADO
EN LOS DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, 2007-2012

Documento de planeación de mediano plazo	Problema público identificado
	<p>a cargo del INBA son labores de gran complejidad debido, entre otros factores, a su vastedad y riqueza, al poder destructivo del tiempo, al hecho de que la gran mayoría de las obras, tanto muebles como inmuebles, pertenecen a particulares, a la dificultad en la identificación del patrimonio artístico reciente y, de manera determinante, a los vacíos jurídicos que restringen la capacidad de acción institucional, sobre todo en materia del desarrollo urbano no planeado que afecta gravemente la permanencia del patrimonio artístico inmueble.</p> <p>“Es así particularmente importante afrontar la tendencia a una reducción de las inversiones para la conservación del patrimonio cultural edificado de propiedad federal, así como la falta de un presupuesto específico que permita atender las eventualidades o emergencias derivadas de fenómenos meteorológicos, sismos y otro tipo de factores endógenos y exógenos que afectan los monumentos.</p> <p>“A la vez, resulta imprescindible un mayor involucramiento de las autoridades estatales para lograr una planeación integral orientada a la atención regular y preventiva, y a la ampliación de la cobertura cuantitativa y cualitativa de la población solicitante.”</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en: Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y Programa Nacional de Cultura 2007-2012, México, 2014.

Como se observa en el cuadro anterior, para el periodo 2007-2012 se señaló que el gran reto era preservar el vasto patrimonio cultural material de amenazas, tales como el crecimiento urbano, la densidad demográfica y la demanda de servicios, y el inmaterial, de los numerosos fenómenos sociales que lo afectan; se reconoció la necesidad de prever los riesgos que puede correr la integridad de las estructuras y los paisajes culturales, y de actualizar y reorganizar el marco normativo e institucional del sector cultural.

Asimismo, la promoción y la difusión del patrimonio cultural son acciones complementarias que deben analizarse en conjunto, ya que el objetivo de propiciar o generar las condiciones para que los hechos culturales se produzcan (infraestructura y servicios culturales) es, precisamente, que sean disfrutados, apreciados y valorados por la población que tiene acceso a ellos.

Para generar las condiciones para que los hechos culturales se produzcan y puedan ser disfrutados, apreciados y valorados, a 2012, el INAH informó en su portal institucional que México contó con la infraestructura cultural siguiente: 187 monu-

mentos arqueológicos abiertos al público; alrededor de 108,000 monumentos históricos; más de 1,200 museos; 22,630 bibliotecas (7,388 de las cuales integran la Red Nacional de Bibliotecas Públicas); 1,567 librerías y puntos de venta de libros; 620 teatros; 1,873 casas y centros culturales; 402 galerías, y 654 auditorios.

Además, el índice de usuarios de internet es particularmente relevante. En el año 2012, 41 millones de personas eran usuarios de internet en México. De ellos, 31 millones utilizaron internet al menos una vez en el año por motivos culturales (categoría que incluye comprar libros y revistas; comprar CD, música, DVD y software; ver videos, películas o programas de TV; oír música grabada, radio o audiolibros; leer periódicos, revistas o libros; descargar libros, revistas, artículos académicos; descargar música o video; y descargar software). La mayor parte de este número de usuarios (52.6%) fueron jóvenes de 12 a 29 años.

Por su parte, el CONACULTA creó el Sistema de Información Cultural (SIC), en el cual el público en general puede consultar información sobre los temas siguientes: espacios culturales; patrimonio; patrimonio cultural inmaterial; instituciones culturales; convocatorias; festivales; creadores e intérpretes; apoyos otorgados; producción editorial; medios; gastronomía; arte popular; culturas indígenas; culturas populares; educación; investigación; marco jurídico, y documentación.

El INEGI formuló la Cuenta Satélite de la Cultura de México 2008-2011, a fin de identificar el aporte económico del sector de la cultura en la economía mexicana, mediante la medición de los flujos generados por las actividades económicas asociadas a prácticas culturales. El resultado fue que la participación de la cultura en México, respecto del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en el periodo 2008-2011, fue de 2.1%, muy similar a la participación que presentaron otros países durante el periodo 2005-2011: Finlandia, 3.2%; España, 2.7%; Colombia, 1.8%, y Chile, 1.3%.

En 2012, el CONACULTA y el INEGI aplicaron la segunda Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México, con el objetivo de obtener información sobre los gastos realizados por los integrantes de los hogares en distintos aspectos de las prácticas culturales.

Los resultados muestran que las tendencias en el consumo de los mexicanos en actividades económicas asociadas a prácticas culturales va en aumento: 62.0% de la población encuestada asistió a algún sitio o evento cultural, y 4 de cada 10 personas participó en ferias y festivales artísticos y culturales organizados con el objetivo de presentar y difundir contenidos simbólicos.

Además, la encuesta reportó que en 2012 el gasto de los hogares en actividades culturales fue de 122,268.9 millones de pesos, de los cuales: el 47.1% se utilizó para la adquisición de productos culturales en la vía pública; el 24.8%, para ingresar a sitios y eventos culturales seleccionados; el 17.6%, a la adquisición de productos culturales vía internet; el 6.7%, para asistir a cursos y talleres culturales; el 1.9%, para presenciar voluntariamente espectáculos culturales en la vía pública, y el 1.8%, para ingresar a fiestas tradicionales, ferias y festivales artísticos y culturales.

En resumen, se observó que el Gobierno Federal no contó con una definición clara del problema público, ya que el Estado desconoce la magnitud y la gravedad de lo que constituye la pérdida irreparable del patrimonio cultural, lo que podría afectar el desarrollo adecuado de la planeación y programación de la política pública.

Diseño de la política pública de preservación del patrimonio cultural

En este apartado de la investigación se abordaran seis tipos de diseño muy importantes para la evaluación de cualquier política pública, ellos son: el diseño normativo; el institucional-organizacional; el programático-presupuestal; el metodológico; el de rendición de cuentas y el de evaluación. Lo anterior, con el fin de verificar si el presupuesto asignado a la política pública de preservación cultural se realizó

con base en los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño realizadas por el CONEVAL y la ASF en el periodo 2007-2012.

Diseño normativo

El diseño normativo se analizó a partir del problema público de la preservación del patrimonio cultural, ya que es el que motivó la decisión del Estado Mexicano de establecer una superestructura legal que le diera sustento a las acciones que realizan los ejecutores de la política pública. A continuación se muestra el análisis derivado de la revisión de los documentos normativos de la política pública de preservación del patrimonio cultural, como se muestra en el cuadro siguiente:

DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012

Documento normativo	Problema público identificado
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 5/2/1917)	Artículo 3, fracción V.- El Estado alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Artículo reformado DOF 5/03/1993 Artículo 4, párrafo 9º.- 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. Párrafo adicionado DOF 30/04/2009 Artículo 73, fracción XXV.- El Congreso tiene facultad: para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa. Artículo reformado DOF 13/01/1966.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29/12/1976)	Art. 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia.
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (DOF 6/5/1972)	Artículo 2.- Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. Artículo 5.- Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte. El Presidente de la República, o en su caso el Secretario de Educación Pública, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el Diario Oficial de la Federación. Artículo 44.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos. Artículo 45.- El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos.

DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012

Documento normativo	Problema público identificado
	Artículo 46.- En caso de duda sobre la competencia de los Institutos para conocer un asunto determinado, el Secretario de Educación Pública resolverá a cual corresponde el despacho del mismo.
Ley General de Bienes Nacionales (DOF 20/5/2004)	Artículo 6, fracciones VIII, XIV, XV, y XVI.- Los bienes muebles e inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles están sujetos al régimen de dominio público de la Federación. Artículo 103.- La Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda, determinará las normas y criterios técnicos para la restauración, reconstrucción, adaptación, conservación, preservación, mantenimiento y aprovechamiento de los inmuebles federales considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, que estén destinados al servicio de las instituciones públicas.
Ley General de Contabilidad Gubernamental (DOF 31/12/2008)	Artículo 25.- Los entes públicos elaborarán un registro auxiliar sujeto a inventario de los bienes muebles o inmuebles bajo su custodia que, por su naturaleza, sean inalienables e imprescriptibles, como lo son los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.
Convención para protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972) Aceptada el 24/01/1984 y publicada en (DOF 2/5/1984)	Artículo 4. Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio.
Acuerdo por el que se establecen normas mínimas de seguridad para la protección y resguardo del patrimonio cultural que albergan los museos (DOF 20/02/1986)	Artículo 1.- Las presentes normas tienen por objeto establecer las bases mínimas para resguardar la integridad y preservación de los bienes culturales que albergan los museos y son aplicables en todos los museos de propiedad federal o que se financien con recursos federales en territorio nacional. Artículo 2.- El resguardo, para los efectos de las presentes normas, comprende el conjunto de medidas, dispositivos y acciones encaminados a proteger y mantener adecuadamente los bienes culturales que albergan los museos, así como a prevenir cualquier contingencia de origen natural o humano y cualquier conducta delictiva que pueda afectar dicho patrimonio o las instalaciones o áreas de los museos. Artículo 5.- La Secretaría de Educación Pública en la esfera de sus atribuciones, velará por la correcta aplicación y observancia de las presentes normas.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 5/2/1917); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29/12/1976); Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (DOF 6/5/1972); Ley General de Bienes Nacionales (DOF 20/5/2004); Ley General de Contabilidad Gubernamental (DOF 31/12/2008); Convención para protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), aceptada el 24/01/1984 y publicada en (DOF 2/5/1984), y Acuerdo por el que se establecen normas mínimas de seguridad para la protección y resguardo del patrimonio cultural que albergan los museos (DOF 20/02/1986).

Con el análisis del diseño normativo de la política pública de preservación del patrimonio cultural se identificó que el Estado Mexicano elevó la cultura a la catego-

ría de derecho humano; reconoció la obligación de preservar el patrimonio cultural; firmó convenios para la protección de los bienes culturales de la nación, y estableció sanciones y mecanismos de control para fortalecer la protección y conservación de los monumentos y zonas culturales.

No obstante, también se identificó que el Gobierno Federal no actualizó los documentos normativos, con base en las obligaciones reconocidas en las convenciones internacionales; no estableció claramente la separación de competencias y atribuciones de los entes públicos competentes en materia de los bienes culturales, ni dispuso de mecanismos de coordinación efectivos para su preservación.

En el cuadro siguiente se muestra la desactualización de las leyes vigentes del INAH, el INBA y el CONACULTA para la preservación del patrimonio cultural:

DISEÑO NORMATIVO DEL INAH, INBA Y CONCACULTA, 2007-2012

Institución	Año de creación	Año de la última reforma
Instituto Nacional de Antropología e Historia	DOF 3/2/1939	DOF 23/1/1998
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	DOF 31/12/1946	DOF 11/12/1950
Consejo Nacional para la Cultural y las Artes	DOF 7/12/1988	s/r

FUENTE: Elaboración propia con base en: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (DOF3/2/1939); Ley que crea al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (DOF 21/12/1946), y Decreto por el que se crea el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes (DOF 7/12/1988).

s/r Sin reforma.

Estas deficiencias en materia de normatividad ocasionan que el patrimonio cultural carezca de la protección legal correspondiente; y por ende existe desvinculación entre las autoridades que operan la política pública; confusión sobre las competencias de cada institución y una excesiva dispersión y duplicación de las atribuciones y, por lo tanto, también un ineficiente uso de los recursos públicos.

En conclusión, el marco jurídico de la política pública carece de integralidad, ya que regula la gestión del patrimonio cultural y de mecanismos de coordinación efectivos entre las instituciones culturales que los operan, por lo que no permite la

atención del problema público definido por el Gobierno Federal en los documentos de planeación nacional, sectorial e institucional.

Diseño institucional-organizacional

Con el análisis del diseño institucional-organizacional, se identificó que la preservación del patrimonio cultural conlleva la suma de las acciones de investigación, protección, conservación, restauración, recuperación y difusión de los bienes culturales. No obstante, a la fecha no se comprobó que el gobierno federal haya articulado la política pública para que dichas acciones permitan la adecuada preservación del patrimonio cultural.

En este sentido, el diseño institucional-organizacional se analizó a partir de las causas del problema público y de los componentes para su atención, a fin de identificar la estructura institucional y las atribuciones de cada uno de los entes responsables de operar la política pública.

Respecto del diseño institucional-organizacional, en el periodo 2007-2012, el Gobierno Federal contó con la SEP como cabeza del sector educación y con el CONACULTA, como coordinador de las instituciones culturales de nuestro país. Los operadores de la política pública son el INAH competente en materia de monumentos y zonas arqueológicas e históricas, y con el INBA, como institución competente en materia de los monumentos artísticos.

Esta estructura de operación es consistente con la que se señala en el marco jurídico; sin embargo, el marco normativo no ha sido actualizado lo que provoca inconsistencias entre el diseño normativo y el institucional-organizacional.

Además, con el análisis institucional-organizacional de la política pública, se identificó que existen muchas otras dependencias encargadas de preservar los otros bienes que constituyen el patrimonio cultural, tales son la Cineteca Nacional, la Comisión Nacional del Patrimonio Cultural Inmaterial de México, la Secretaría de

Relaciones Internacionales (SER), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Turismo (SECTUR), el Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM) y el Archivo General de la Nación (AGN), las cuales tampoco se encuentran coordinadas.

Si bien, el CONACULTA está concebido como el coordinador del sector cultural, en la práctica no cuenta con las competencias correspondientes, respecto de la protección, conservación y restauración del patrimonio cultural, ya que carece de una Ley en materia cultural. Además, éstas corresponden exclusivamente al INAH y el INBA. Fue hasta el Acuerdo 223 publicado en 1997 que ese consejo adquirió atribuciones para proteger, conservar y mantener el patrimonio cultural (DOF 3/17/1997); sin embargo, como se mencionó anteriormente, está sólo tiene el carácter de acuerdo y no de ley.

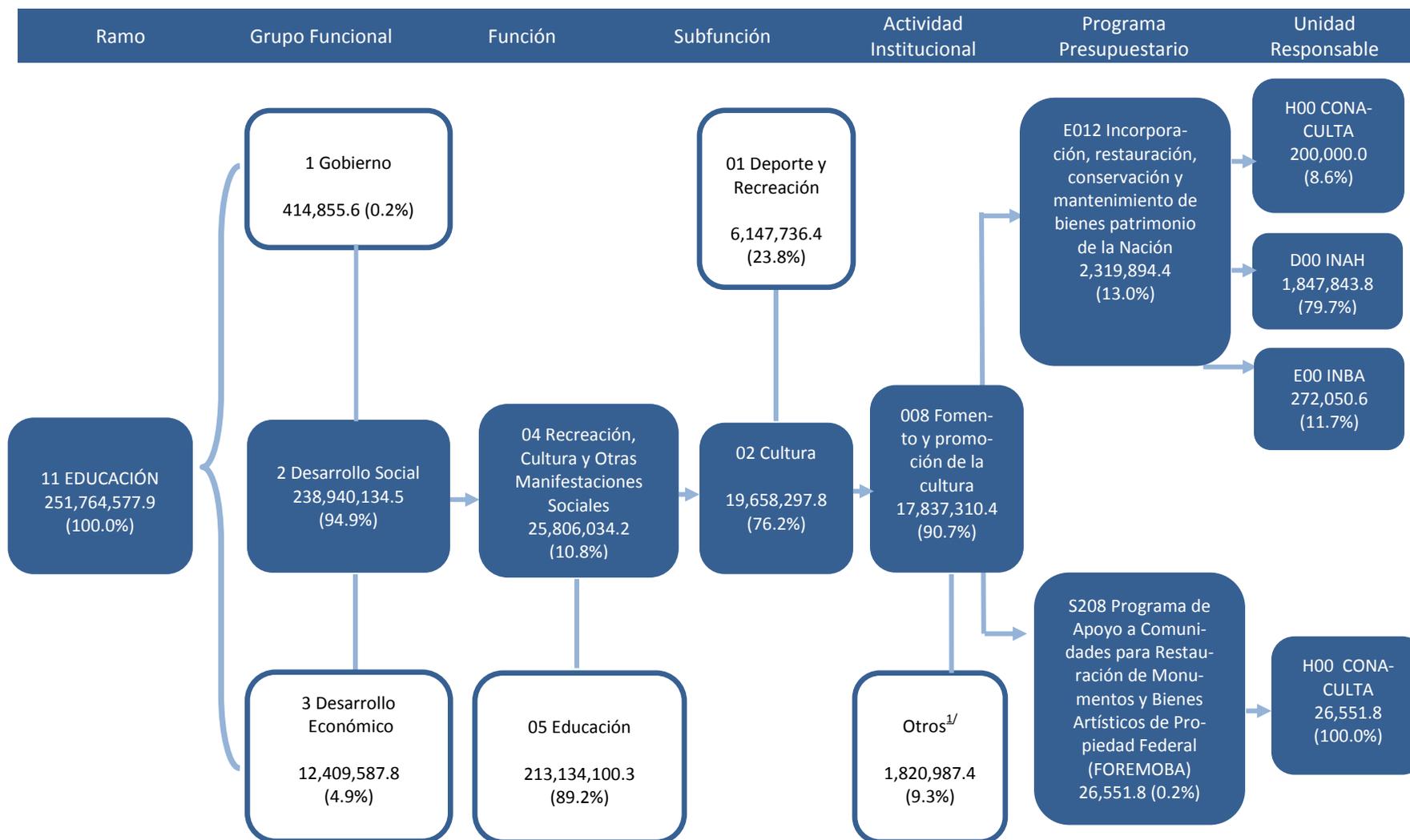
En resumen, el CONACULTA carece de las facultades para la preservación del patrimonio cultural. Asimismo, se determinó que los actores que participan en la política pública no cuentan con las competencias y facultades suficientes para operar adecuada y ordenadamente; no tienen claramente definidos sus mandatos, objetivos y atribuciones para atender el problema público definido conceptualmente por el Gobierno Federal. Además, existen duplicidades en las atribuciones de unos entes, en relación con otros.

Diseño programático-presupuestal

Con el análisis de la estructura programático-presupuestal del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012, se identificó que la política pública de preservación del patrimonio cultural se ubicó en el grupo funcional 2 “Desarrollo Social”; función 04 “Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales”; subfunción 02 “Cultura”; actividad institucional 008 “Fomento y promoción de la cultura”; y en los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, a cargo del INAH, INBA y CONACULTA, con un presupuesto original de 2,319,894.4 miles de pesos, y S208

“Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)”, a cargo del CONACULTA, con un presupuesto original de 26,551.8 miles de pesos, lo que representó un total de 2,346,446.2 miles de pesos asignados para la política pública en materia de protección, conservación, restauración del patrimonio cultural. El análisis se muestra en el cuadro siguiente:

**DISEÑO PRESUPUESTAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PATRIMONIO CULTURAL,
EN EL CONTEXTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 2012**
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2012, México 2011.

1/: Servicios de apoyo administrativo, Educación superior de calidad y Gestión integral de servicios.

2/: Programas presupuestarios E011, E013, E016, E021, E022, E042, K009, K010, K027, K046, R012, R046, R069, R070, R071, S207, S209, U018, U019 y U059

Asimismo, con la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2012 se precisó que el presupuesto ejercido en los dos programas presupuestarios que integraron las acciones de protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, y artístico, a cargo del CONACULTA, el INAH y el INBA, fue de 2,654,895.2 miles de pesos, monto superior en 0.8% al modificado (2,632,763.4 miles de pesos) y en 13.1% al original (2,346,446.2 miles de pesos), sin que en ese documento de rendición de cuentas se especificaran las causas de dichas variaciones.

De acuerdo con la estructura programática reportada en la CHPF 2012, los recursos ejercidos en los programas presupuestarios E012 y S208, a cargo del INAH, INBA y CONACULTA fueron los siguientes:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS RELACIONADOS CON LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2012
(Miles de pesos y porcentajes)

Programas presupuestarios	Presupuesto			Diferencias			
	Original (1)	Modificado (2)	Ejercido (3)	Absolutas		Relativas	
				Ejer/Orig ((3)-(1)) (4)	Ejer/Mod ((3)-(2)) (5)	Ejer/Orig ((3)/(1))-1)x100 (6)	Ejer/Mod ((3)/(2))-1)x100 (7)
Total	2,346,446.2	2,632,763.4	2,654,895.2	308,449.0	22,131.8	13.1	0.8
CONACULTA	226,551.8	377,642.8	377,642.8	151,091.0	0.0	66.7	0.0
E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación"	200,000.0	358,410.0	358,410.0	158,410.0	0.0	79.2	0.0
S208 "Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)"	26,551.8	19,232.8	19,232.8	(7,319.0)	0.0	(27.6)	0.0
INAH	1,847,843.8	2,121,056.4	2,121,056.4	273,212.6	0.0	14.8	0.0
E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación"	1,847,843.8	2,121,056.4	2,121,056.4	273,212.6	0.0	14.8	0.0
INBA	272,050.6	134,064.2	156,196.0	(115,854.6)	22,131.8	(42.6)	0.8
E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación"	272,050.6	134,064.2	156,196.0	(115,854.6)	22,131.8	(42.6)	0.0

FUENTE: Elaboración propia con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el Ejercicio Fiscal, 2012, México 2014.

Con la revisión de la CHPF 2012, se precisó que el presupuesto ejercido por el CONACULTA para la protección, conservación y restauración del patrimonio cultural fue de 377,642.8 miles de pesos, igual al modificado, y superior en 66.7% (151,091.0 miles de pesos) al original de 226,551.8 miles de pesos.

Respecto del INAH, los recursos ejercidos en 2012 ascendieron a 2,121,056.4 miles de pesos, monto igual al modificado, y superior en 14.8% (273,212.6 miles de pesos) al original de 1,847,843.8 miles de pesos.

En cuanto al INBA, su presupuesto ejercido en 2012 fue de 156,196.0 miles de pesos, superior en 16.5% (22,131.8 miles de pesos) al modificado de 134,064.2 miles de pesos, e inferior en 42.6% (115,854.6 miles de pesos) al original de 272,050.6 miles de pesos.

El presupuesto ejercido durante el periodo 2007-2012, por el INAH, el INBA y el CONACULTA se muestra en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO DEL INAH, INBA Y CONACULTA, 2007-2012

Año	INAH	%	INBA	%	CONACULTA	%
2007	1,277,127.0	38.3	1,717,007.6	51.6	296,631.1	8.9
2008	1,703,760.1	48.1	0	0	1,840,665.8	51.9
2009	1,886,332.2	95.2	0	0	95,214.3	4.8
2010	1,875,567.3	93.0	0	0	141,183.1	7.0
2011	2,117,504.4	87.0	88,035.9	3.6	228,999.5	9.4
2012	2,121,056.4	79.9	156,196.0	5.9	377,642.8	14.2
Total*:	10,981,347.4	68.8	1,961,239.5	12.3	2,980,336.6	18.7

FUENTE: Elaboración propia con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el Ejercicio Fiscal, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, México 2014.

* La suma de los porcentajes totales no suman el 100.0%, debido a que en 2007 la Cineteca Nacional ejerció 39,424.3 miles de pesos (0.2%) en ese programa.

En el periodo 2007-2012, el INAH ejerció la mayor proporción de los recursos del programa con el 68.8%. Asimismo, su presupuesto se incrementó 928,221.1 miles de pesos, al pasar de 1,277,127.0 miles de pesos ejercidos en 2007 a 2,121,056.4 miles de pesos en 2012.

El INBA ejerció el 12.3% de los recursos del programa y su presupuesto se disminuyó 1,560,811.6 miles de pesos, al pasar de 1,717,007.6 miles de pesos ejercidos en 2007 a 156,196.0 miles de pesos en 2012. Asimismo, se identificó que de 2008 a 2010, el instituto no recibió recursos para la preservación del patrimonio cultural que tiene a su cargo.

Por su parte, el CONACULTA a pesar de ser la institución coordinadora, sólo ejerció el 18.7% del presupuesto total del programa. Asimismo, se identificó que el presupuesto presentó un comportamiento irregular, ya que para 2007 el Consejo ejerció 296,631.1 miles de pesos; en 2008, 1,840,665.8 miles de pesos; en 2009, 95,214.3 miles de pesos; en 2010, ejerció 141,183.1 miles de pesos; en 2011, 228,999.5 miles de pesos, y para 2012 el CONACULTA ejerció 377,642.8 miles de pesos.

Diseño metodológico

A continuación se presentan los principales aspectos del diseño metodológico de la política pública de preservación del patrimonio cultural.

- El problema público identificado por el Gobierno Federal es: el deterioro, la destrucción o la desaparición de los bienes y las manifestaciones culturales de nuestro país constituyen un empobrecimiento del patrimonio cultural de todos los pueblos del mundo y, en particular, de todos los mexicanos.
- La relevancia del tema radica en que: la preservación del patrimonio cultural tiene como fin evitar y prevenir el deterioro, la destrucción y la desaparición de los bienes y las manifestaciones culturales, a fin de transmitirlos a las generaciones presentes y futuras.

Con el análisis de los elementos del diseño metodológico se identificó que para preservar el patrimonio cultural, las instituciones responsables llevan a cabo las siguientes actividades: investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los bienes y manifestaciones culturales; sin embargo, los programas presupuestarios para su operación no permiten identificar el gasto específico

para cada uno de ellos. Asimismo, no se consideran dos actividades fundamentales para la preservación del patrimonio cultural: la investigación y la difusión.

Asimismo, en este apartado se identificó que las etapas que intervienen para alcanzar el fin último que es: la preservación del patrimonio cultural son la investigación, la protección, la conservación, la restauración, la recuperación y la difusión de los bienes culturales. Con el ciclo anterior, se logra resolver el problema público. No obstante, con el análisis de los diseños que se han revisado hasta ahora se identificó que no es posible cumplir con el objetivo general de la política pública.

Además, la política pública carece de reglas de operación que normen su funcionamiento. Para analizar e identificar el diseño metodológico se elaboró el cuadro siguiente:

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Información a identificar	Matriz de Indicadores para Resultados	Comentarios sobre el diseño
Problemática específica que se pretende atender con el programa	Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.	La problemática no es consistente con el problema público que se identificó en los documentos de planeación nacional y sectorial del gobierno federal.
Por qué existe el programa	No se especifica	No se justificó la existencia del programa, ni la importancia de la preservación del patrimonio cultural.
Cuál es el fin del programa	Contribuir a la conservación de los espacios y recintos históricos y artísticos nacionales a través de su protección, preservación y aprovechamiento.	No se considera los bienes culturales que deben ser preservados (bienes arqueológicos, históricos y artísticos).
Hacia quien va dirigido	No se especifica	No se detallan los bienes muebles e inmuebles que deben ser preservados para el disfrute de las generaciones presentes y futuras.
Objetivo general	Apoyar a las entidades federativas para optimizar las condiciones físicas, de operación y normatividad de los espacios destinados a las múltiples y diversas actividades culturales mediante modelos rectores que incluyan una adecuada clasificación, prototipos, manuales normativos, planes maestros, asesoría técnica y financiamiento.	El objetivo estratégico de la dependencia responsable no es consistente con la preservación del patrimonio cultural (tanto muebles como inmuebles arqueológicos, históricos y artísticos).
Ámbito geográfico de aplicación del programa	Nacional	Se detalla que existe coordinación entre el gobierno federal y los orga-

		nismos de cultura estatales para conservar los monumentos históricos y artistas nacionales.
Población objetivo y sus características	No se especifica	Se carece del número de bienes muebles e inmuebles arqueológicos, históricos y artísticos que deben ser investigados, protegidos, conservados, restaurados, rescatados y difundidos para lograr su preservación.
Características, tipos y montos de apoyos que se otorgan	No se especifica	No existe el detalle de las medidas necesarias para conseguir que los bienes sean preservados para el disfrute de las generaciones presentes y futuras.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (2012) del programa presupuestario E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación".

En conclusión, no se estableció claramente la relación que guardan las etapas de la intervención pública para la preservación del patrimonio cultural, ni las estrategias de coordinación entre los entes que las operan.

Diseño de rendición de cuentas

Para rendir cuentas sobre su proceder, todos los ejecutores del gasto, y por tanto que intervienen en la implementación de una política pública, tiene la obligación de consolidar información sobre su gestión financiera y sobre el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Los documentos de rendición de cuentas que se analizan en este apartado comprenden: la Cuenta Pública; el informe de gobierno; el informe de ejecución del PND, y el informe de labores de la SEP.

La información identificada en los principales documentos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública de preservación del patrimonio cultural del INAH, INBA y CONACULTA se muestra en los cuadros siguientes:

DISEÑO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Cuenta Pública	
INAH	El presupuesto ejercido por el INAH para la preservación del patrimonio arqueológico e histórico fue de 2,121,056.4 miles de pesos, lo que representó el 80.5% del gasto total del programa E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación" de los 2,635,662.4 miles de pesos ejercidos en ese año. Asimismo, se identificó que en el apartado "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal", el INAH no reportó indicadores, ni metas para evaluar la preservación del patrimonio cultural a su cargo.
INBA	El presupuesto ejercido por el INBA para la preservación del patrimonio artístico fue de 156,196.0 miles de pesos, lo que representó el 5.9% del gasto total del programa E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación" de los 2,635,662.4 miles de pesos ejercidos en ese año. Asimismo, se identificó que en el apartado "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal", el INBA no reportó indicadores, ni metas para evaluar la preservación del patrimonio cultural a su cargo.
CONACULTA	El presupuesto ejercido por el CONACULTA para la preservación del patrimonio cultural fue de 358,410.0 miles de pesos en el programa E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación" y 19,232.8 miles de pesos en el S208 "Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)". Asimismo, en el apartado "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal", el CONACULTA reportó el indicador a nivel de Fin: "Tasa de variación de bienes inmuebles conservados en comparación al año anterior", con un resultado de 3.95% y un porcentaje de cumplimiento de 75.5% de bienes inmuebles conservados.
Informe de Gobierno	
INAH	<p>"El presupuesto federal destinado en 2012 a inversión en infraestructura cultural ascendió a 2,403 millones de pesos, cifra superior en términos reales en 0.6% a la registrada en el ejercicio fiscal del periodo anterior que fue de 2,307 millones de pesos.</p> <p>En el periodo de septiembre de 2011 a agosto de 2012, fueron abiertas al público, para hacer un total de 11 zonas arqueológicas abiertas al público en lo que va del sexenio; y adicionalmente, antes de concluir el año abrirán sus puertas San Miguelito en Quintana Roo, y Lagartero e Iglesia Vieja en Chiapas, lo que significará superar el compromiso presidencial de 10 zonas arqueológicas, ya que con éstas sumarán 14 zonas abiertas en el sexenio.</p> <p>En materia de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico el Instituto Nacional de Antropología e Historia invirtió 140 millones de pesos. Además, en la presente administración se han rehabilitado un total de 70 museos de sitio y monumentos históricos modernos.</p> <p>En materia de registro y catalogación del patrimonio arqueológico e histórico, inmueble, mueble y documentos del país, el avance en el "Catálogo Nacional de Monumentos Muebles e Inmuebles de Propiedad Federal", del primero de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012, fue de 969 cédulas de inventario.</p> <p>Mediante las distintas áreas especializadas en la conservación y restauración de patrimonio arqueológico e histórico, el INAH intervino en el periodo de septiembre de 2011 a agosto de 2012 en un total de 8,251 bienes tanto históricos como arqueológicos.</p>
INBA	"Con una inversión en infraestructura, entre septiembre de 2011 y agosto de 2012, de 432.8 millones de pesos, se ejerció un 29.5% real más de la inversión para el mismo periodo entre 2010 y 2011, que fue de 321.5 millones de pesos, para la preservación, conservación, restauración y protección del patrimonio cultural de inmuebles".
CONACULTA	<p>"En el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se logró un avance en el „Catálogo Nacional de Monumentos Muebles e Inmuebles de Propiedad Federal”, al registrar un total de 969 cédulas de inventario, las cuales se conforman de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Cédulas de bienes muebles de propiedad federal. Se elaboraron 397 cédulas de diversos templos ubicados en el estado de Oaxaca; resultado de los levantamientos realizados por medio del Convenio de Colaboración con el Instituto de Investigacio-

	<p>nes Estéticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como 510 cédulas elaboradas por medio de recursos de inversión 2012, en el estado de Quintana Roo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Cédulas de bienes inmuebles de propiedad federal. Se elaboraron 22 cédulas de diversos templos localizados en el estado de Coahuila, levantados por personal de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural. Además de 40 cédulas de bienes inmuebles elaboradas por medio de recursos de inversión, en el estado de Quintana Roo.”
Informe de Ejecución del PND	
INAH	<p>En el apartado “Preservación, conservación, restauración y protección del patrimonio cultural de inmuebles”, el gobierno federal indicó que durante el sexenio, el INAH rehabilitó 70 museos de sitios y monumentos históricos. Asimismo, entre enero y septiembre de 2012 registró 722 sitios arqueológicos inmuebles, 25,977 piezas y 475 monumentos históricos inmuebles.</p> <p>En 2012, para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Eje 1 “Patrimonio y diversidad cultural” del PNC 2007-2012, el INAH contó con la participación de 22 Unidades Responsables que programaron en su conjunto un total de 585 actividades.</p>
INBA	<p>En el apartado “Preservación, conservación, restauración y protección del patrimonio cultural de inmuebles”, el gobierno federal informó que en el periodo enero-septiembre de 2012, el INBA invirtió 369.2 millones de pesos para la preservación del patrimonio artístico. A fin de salvaguardar este patrimonio se registraron cuatro declaratorias y se dieron de alta en el Sistema General de Obra Artística (SIGROA) un total de 1,894 obras.</p>
CONACULTA	<p>En el apartado “Registro, Catalogación del Patrimonio Cultural, Inmueble, Mueble y Documental del País”, el gobierno federal mencionó que en Catálogo Nacional de Monumentos Muebles e Inmuebles de Propiedad Federal de enero a septiembre de 2012, se tuvo un avance de 852 cédulas de registro.</p>
Informe de Labores de la SEP	
INAH	<p>“El uso de nuevas tecnologías aplicadas a la conservación y restauración del patrimonio cultural ha significado para el INAH una prioridad, es por ello que se realizó el levantamiento arquitectónico por medio de la tecnología escáner láser de algunos inmuebles patrimonio cultural, para la generación de diversas planimetrías, entre la que destaca el Puente Histórico de San Miguel Tequixtepec en Oaxaca.</p> <p>A través de las distintas áreas del Instituto especializadas en la conservación y restauración de patrimonio cultural, el INAH intervino en el periodo septiembre de 2011-agosto 2012 un total de 8,251 bienes tanto históricos como arqueológicos”.</p>
INBA	<p>“Con una inversión en infraestructura entre septiembre de 2011 y agosto de 2012 de 432.8 millones de pesos, se ejerció un 29.5 por ciento real más de la inversión para el mismo periodo entre 2010 y 2011 que fue de 321.5 millones de pesos.”</p> <p>En materia de conservación y restauración se hizo más de 2,218 m² de obra mural.</p>
CONACULTA	<p>En el apartado de “Registro, Catalogación del Patrimonio Cultural, Inmueble, Mueble y Documental del País”, la SEP presentó la misma información del Sexto Informe de Gobierno, referente: “En el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012, se logró un avance en el “Catálogo Nacional de Monumentos Muebles e Inmuebles de Propiedad Federal” al registrar un total de 969 cédulas de inventario.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (2012) del programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación”.

En síntesis, tanto el INAH como el INBA presentaron en los principales documentos de rendición de cuentas información sobre el presupuesto ejercido para la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico. No obstante, ambas cifras no son consistentes en todos los documentos analizados. Además, los insti-

tutos carecieron de metas y objetivos para evaluar la preservación del patrimonio cultural a su cargo.

Asimismo, se identificó que tanto el INAH, como el INBA presentaron información sobre su inventario y la catalogación de los bienes arqueológicos, históricos y artísticos de la nación, así como las principales acciones de conservación que realizaron en ese año; sin embargo, la información presentada tampoco es consistente entre los documentos revisados y se considera insuficiente para determinar si los institutos cumplieron con el objetivo y las metas del programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, respecto de la preservación del patrimonio cultural.

Finalmente, se identificó que el CONACULTA presentó en los principales documentos de rendición de cuentas información sobre el registro, inventario y catalogación de los bienes culturales que tiene a su cargo; sin embargo, no fue posible determinar si con estas acciones, el Consejo como institución responsable de operar la política pública cumplió con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de apoyo a comunidades para restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal (FOREMOBA)”, en relación con el total de bienes culturales que existen en nuestro país.

Diseño de evaluación

En el contexto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es indispensable analizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), con el propósito de determinar si los indicadores construidos son suficientes y adecuados para evaluar el cumplimiento de los objetivos de política pública identificados en el diseño; así como los avances en la solución de la problemática.

De acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2012, la MIR es el elemento programático del PEF que permite identificar, medir y

evaluar el impacto social y económico de la asignación, ejercicio y calidad del gasto público, por lo que las dependencias y entidades deberán elaborar obligatoriamente la MIR para programas presupuestarios de las modalidades: S, U, E, B, F, G y P, incluyendo la totalidad de la información requerida en la ficha técnica de cada indicador (SHCP, 2012). En este caso, los programas a evaluar son E y S, los cuales deben contar con una MIR.

Con el fin de verificar que la construcción de las MIR de los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMO-BA)” fueron elaboradas con los indicadores adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos de la política pública de preservación del patrimonio cultural se realizó el análisis siguiente:

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E012
"INCORPORACIÓN, RESTAURACIÓN, CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE BIENES PATRIMONIO DE LA NACIÓN", 2012

DATOS DEL PROGRAMA													
Ramo: 11-Educación Pública			Unidad responsable: H00-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes				Enfoques transversales: Sin información						
ALINEACIÓN													
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012			Programa Derivado del PND 2007-2012			Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad							
Eje de Política Pública	Igualdad de Oportunidades		Programa	Programa Sectorial de Educación 2007-2012		Dependencia o Entidad	Consejo Nacional para la Cultura y al Artes						
Objetivo	Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.		Objetivo	Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.		Objetivo	Apoyar a las entidades federativas para optimizar las condiciones físicas, de operación y normatividad de los espacios destinados a las múltiples y diversas actividades culturales mediante modelos rectores que incluyan una adecuada clasificación, prototipos, manuales normativos, planes maestros, asesoría técnica y financiamiento.						
Clasificación Funcional													
Finalidad	Función		Subfunción			Actividad Institucional							
2 - Desarrollo Social	4 – Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones sociales		2- Cultura			8 - Fomento y promoción de la cultura							
RESULTADOS													
NIVEL	OBJETIVOS		INDICADORES						AVANCE				
		Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Metas				Realizado	% Anual vs Original*	% Anual vs Modificada**	
						Original		Modificada					
						Absoluto	%	Absoluto	%				
Fin	Contribuir a la conservación de los espacios y recintos históricos y artísticos nacionales a través de su protección, preservación y aprovechamiento.		Tasa de variación de bienes inmuebles conservados en comparación al año anterior.	((Número de bienes inmuebles que contaron con acciones de conservación en el año N /Número de bienes inmuebles que contaron con acciones de conservación en el año N-1)-1)*100	Tasa de variación	Eficacia-Estratégico-Anual	n.d.	5.23	n.d.	23	3.95	(75.5)	n.d.
Propósito	Los bienes culturales federales del patrimonio cultural cuentan con acciones de catalogación y conservación para su aprovechamiento		Catalogación de los bienes culturales inmuebles federales del patrimonio cultural de la nación.	((Número de sitios arqueológicos y monumentos históricos registrados y catalogados en el año T / Número de sitios arqueológicos y monumentos históricos registrados y catalogados programados en el año T-1)*100	Porcentaje	Eficacia-Estratégico-Trimestral	n.d.	0.00	n.d.	00	136.15	136.15	136.2
			Porcentaje de monumentos históricos intervenidos para su conservación	(Número de monumentos históricos conservados e intervenidos en el año N / Número de monumentos históricos conservados e intervenidos programados en el año N)*100	Porcentaje	Eficacia-Estratégico-Anual	n.d.	0.00	n.d.	00	100.00	125.00	125.00

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E012
"INCORPORACIÓN, RESTAURACIÓN, CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE BIENES PATRIMONIO DE LA NACIÓN", 2012

		RESULTADOS										
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES								AVANCE		
		Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Metas				Realizado	% Anual vs Original*	% Anual vs Modificada**
						Original		Modificada				
						Absoluto	%	Absoluto	%			
Componente	A Documentos sonoros catalogados	Porcentaje de documentos sonoros catalogados.	((Número de documentos sonoros catalogados en el año N / Número de documentos sonoros catalogados programados en el año N-1)*100	Porcentaje	Eficacia-Estratégico-Trimestral	n.d.	62	n.d.	52	62.50	106.6	106.6
	B Sitios arqueológicos y monumentos históricos registrados	Porcentaje de sitios arqueológicos y monumentos históricos registrados.	((Número de sitios arqueológicos y monumentos históricos registrados en el año N / Número de sitios arqueológicos y monumentos históricos registrados en el año N-1)*100	Porcentaje	Eficacia-Estratégico-Trimestral	n.d.	73	n.d.	73	117.83	162.00	162.00
	C Solicitudes de conservación y restauración de obras artísticas atendidas	Porcentaje de obra artística restaurada	(Obra artística conservada o restaurada en el año N / Registro de obras artísticas actualizado en el año N)*100	Porcentaje	Eficacia-Estratégico-Trimestral	n.d.	83	n.d.	83	2.43	132.78	132.78
Actividad	A1 Material fonográfico digitalizado	Porcentaje de material fonográfico digitalizado	(Bienes culturales, muebles digitalizados / Bienes culturales, muebles programados a digitalizar)*100	Documento	Eficacia-Gestión-Trimestral	n.d.	00	n.d.	00	143.43	143.43	143.4
	B2 Creación de un sistema de registro informático	Porcentaje de avance en las actividades para la creación de un sistema informático	(Actividades del programa realizadas en el año N / Actividades totales para la creación del sistema)*100	Porcentaje	Eficacia-Gestión-Anual	n.d.	00	n.d.	00	100.00	100.00	100.00
	C3 Atención de solicitudes de conservación y restauración de murales	Porcentaje de restauración de murales	(Metros cuadrados de mural restaurado en el año N / Metros cuadrados de murales registrados + Metros cuadrados de murales de nuevo registro en el año N)*100	Metros cuadrados	Eficacia-Gestión-Trimestral	n.d.	53	n.d.	53	88.80	162.84	162.84

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012, México 2012.

n.d.: No disponible.

*: Porcentajes calculados durante el análisis.

** : Porcentajes reportados en la Cuenta Pública 2012.

En términos generales, los nueve indicadores de la MIR 2012 del programa no fueron construidos conforme a las disposiciones del SED y la Metodología del Marco Lógico, lo que no permite realizar una valoración objetiva del desempeño del programa.

La lógica vertical de la MIR del programa es inadecuada, ya que no permite verificar la relación causa-efecto entre los objetivos de fin y estratégico con el sectorial, y la relación entre los objetivos de fin, propósito, componente y actividad.

Se considera que la lógica horizontal de la MIR presenta deficiencias en los indicadores de fin, propósito, componente y actividad, ya que éstos no permiten medir adecuadamente los objetivos correspondientes; las unidades de medida y las frecuencias de medición de algunos indicadores son incorrectas; además, en las fichas técnicas de los indicadores no se registró el apartado de criterios para la elección de indicadores (claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado).

En este sentido, se considera que las deficiencias identificadas se debieron principalmente a la falta de alineación con la planeación nacional y sectorial; parte elemental del presupuesto basado en resultados.

Además, se identificó que los 8 de los 9 indicadores de la MIR se encuentran por arriba del 100.0% de cumplimiento de sus metas, lo que indica que a 2012 no se ha corregido su diseño, ya que como se mencionó anteriormente, el presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que las dependencias establezcan de manera puntual los objetivos y las metas que se alcanzarán con los recursos asignados, y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el SED.

El esquema de la MIR 2012 del programa presupuestario S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal” (FOREMOBA) se muestra en el cuadro siguiente:

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S208 "PROGRAMA DE APOYO A COMUNIDADES PARA RESTAURACIÓN DE MONUMENTOS Y BIENES ARTÍSTICOS DE PROPIEDAD FEDERAL (FOREMOBA), 2012

DATOS DEL PROGRAMA																			
Ramo 11-Educación Pública		Unidad responsable H00-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes				Enfoques transversales Sin Información													
ALINEACIÓN																			
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012			Programa Derivado del PND 2007-2012				Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad												
Eje de Política Pública		Igualdad de Oportunidades		Programa Programa Sectorial de Educación 2007-2012		Dependencia o Entidad	Consejo Nacional para la Cultura y al Artes												
Objetivo		Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.		Objetivo Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.		Objetivo	ESTRATEGIA 1.1: Apoyar a las entidades federativas para optimizar las condiciones físicas, de operación y normatividad de los espacios destinados a las múltiples y diversas actividades culturales, mediante modelos rectores que incluyan una adecuada clasificación, prototipos, manuales normativos, planes maestros, asesoría técnica y financiamiento.												
Clasificación Funcional																			
Finalidad 2 - Desarrollo Social		Función 4 – Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales			Subfunción 2 - Cultura		Actividad Institucional 8 - Fomento y promoción de la cultura												
Nivel		Objetivos		RESULTADOS															
				Indicadores						Avance									
				Denominación		Método De Cálculo		Unidad de Medida		Tipo-Dimensión-Frecuencia		Meta Anual		Realizado		% Anual vs Original		% Anual vs Modificada	
												Original	Modificada						
								Absoluto		%									
Fin		Contribuir a que a través de los tres niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil la población tenga acceso al patrimonio cultural mexicano, mediante la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural.		Porcentaje de variación en el número de entidades estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil que participaron la conservación y difusión del patrimonio cultural en el año N con respecto al año N-1		(Total de entidades estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil que participaron en la conservación y difusión del patrimonio cultural en el año en curso / Total de entidades que participaron en el año previo) * 100		Persona		Estratégico-Eficacia-Anual		n.d.	108.33	n.d.	113.53	75.85	70.0	66.8	
Propósito		Los bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal se preservan con la concurrencia de recursos de los tres niveles de gobierno, con las comunidades y los grupos organizados legalmente constituidos.		Porcentaje de variación en el número de bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal que fueron intervenidos durante el año con respecto al año anterior		(Bienes muebles e inmuebles intervenidos en el año N/ Bienes muebles e inmuebles intervenidos en el año N-1) * 100		Porcentaje		Estratégico-Eficiencia-Anual		n.d.	108.33	n.d.	111.67	72.50	66.9	64.9	
Componente		A Los recursos de los dos niveles de gobierno y de las organizaciones sociales y comunitarias legalmente constituidas para la preservación de bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal son complementados por el programa.		Porcentaje de recursos aportados por el programa para cada proyecto de los monumentos históricos y bienes artísticos beneficiado en el año en curso.		(Porcentaje real que el programa aportó por proyecto / Porcentaje máximo de recursos que el programa puede entregar por proyecto en el año N) * 100		Porcentaje		Estratégico-Eficiencia-Anual		n.d.	108.33	n.d.	75.93	64.93	59.9	85.5	

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S208 "PROGRAMA DE APOYO A COMUNIDADES PARA RESTAURACIÓN DE MONUMENTOS Y BIENES ARTÍSTICOS DE PROPIEDAD FEDERAL (FOREMOBA), 2012

Nivel	Objetivos	RESULTADOS										
		Denominación	Método De Cálculo	Unidad de Medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Indicadores				Avance		
						Meta Anual				Realizado	% Annual vs Original	% Annual vs Modificada
						Original		Modificada				
Absoluto	%	Absoluto	%									
Componente	A Los recursos de los dos niveles de gobierno y de las organizaciones sociales y comunitarias legalmente constituidas para la preservación de bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal son complementados por el programa.	Porcentaje de recursos aportados por el programa para cada proyecto de los monumentos históricos y bienes artísticos beneficiado en el año en curso.	(Porcentaje real que el programa aportó por proyecto / Porcentaje máximo de recursos que el programa puede entregar por proyecto en el año N) * 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	n.d.	108.33	n.d.	75.93	64.93	59.9	85.5
Actividad	A1 Selección y aprobación de proyectos.	Porcentaje de proyectos seleccionados y aprobados con respecto al número de proyectos integrados completos.	(Proyectos seleccionados y aprobados en el año N /Proyectos integrados completos en el año N) * 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	N/A	N/A	n.d.	89.96	36.40	N/A	40.5
	A2 Ejecución y supervisión de los proyectos de restauración.	Porcentaje de recursos federales que han sido ejercidos por los beneficiarios.	(Proyectos que ejercieron el recurso / Total de proyectos beneficiados) * 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	N/A	N/A	n.d.	8.96	70.15	N/A	782.92
		Porcentaje de proyectos beneficiarios que entregan los informes de avance de obra en los plazos establecidos por el programa.	(Proyectos que entregan informe a tiempo/Total de proyectos beneficiados que se ejecutan) *100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	N/A	N/A	n.d.	1.49	55.97	N/A	3,756.38
	A3 Recepción de proyectos	Porcentaje en el número de solicitudes recibidas con respecto al año anterior.	(Solicitudes recibidas en el año N / Solicitudes recibidas en el año N-1) * 100	Solicitudes	Gestión-Eficacia-Anual	N/A	N/A	n.d.	101.70	90.64	N/A	89.12
		Porcentaje de proyectos completos e incompletos que son recibidos con respecto a las solicitudes recibidas en el año en curso.	(Proyectos completos e incompletos recibidos en el año N / Solicitudes recibidas en el año N) * 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	N/A	N/A	n.d.	86.54	131.41	N/A	151.85
		Porcentaje de los proyectos integrados completos con respecto a los proyectos completos e incompletos recibidos en el año en curso.	(Proyectos integrados completos en el año N / Proyectos recibidos completos e incompletos en el año N-1) * 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	N/A	N/A	n.d.	72.56	64.65	N/A	89.10

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012, México 2012.

N/A: No aplica.

n.d.: No disponible.

En términos generales, dos de los nueve indicadores del programa presupuestario S208 “Programa de apoyo a comunidades para restauración de monumentos y bienes artísticos de propiedad federal (FOREMOBA)”, contenidos en la MIR 2012 no fueron construidos conforme a las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño y la Metodología del Marco Lógico, lo que limita realizar una valoración objetiva del desempeño del programa.

La lógica vertical de la MIR del programa es inadecuada, ya que no permite verificar la relación causa-efecto entre los objetivos de propósito y componente con el objetivo estratégico con el que se encuentran alineados; además, no existe relación entre los objetivos de actividad y componente con el objetivo de fin.

Se considera que la lógica horizontal de la MIR presenta deficiencias en los indicadores de fin y actividad, ya que no existe coherencia entre el objetivo y el indicador; además, de que en las fichas técnicas de todos los indicadores no se registró el apartado de criterios para la elección de indicadores (claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado).

Asimismo, no se dispone de las cifras absolutas correspondientes a las metas de cada indicador, ni las causas por las cuales se modificaron las metas originales.

El indicador relacionado con la conservación del patrimonio cultural es el de nivel de Fin: “Porcentaje de variación en el número de entidades estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil que participaron en la conservación y difusión del patrimonio cultural en el año N con respecto al año N-1”, el cual no es consistente con el fin último de la política, que es preservar el patrimonio cultural para el disfrute de las generaciones presentes y futuras.

3.3. Resultados obtenidos

3.3.1. Correlación presupuesto-resultados

Como se revisó en el capítulo anterior, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) se constituye como un instrumento metodológico cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población. De esta forma, un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en establecer de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos asignados.

Un elemento muy importante, son las evaluaciones de los programas presupuestarios, ya que la información obtenida permite conocer la valoración objetiva del desempeño de los programas y de las políticas públicas, y con ello, verificar que efectivamente el presupuesto público fue asignado con base en los resultados alcanzados.

Con el propósito de correlacionar los resultados obtenidos en la política pública de preservación cultural y el presupuesto asignado en el periodo 2007-2002, se revisaron las evaluaciones institucionales realizadas a los programas presupuestarios relacionados con la política pública.

Las evaluaciones al desempeño que realizan, tanto el CONEVAL, como la ASF permiten la revisión de la eficacia, eficiencia, economía y la competencia de los actores públicos, respecto de la política pública a evaluar, ya que es precisamente el desempeño del programa el que permitirá la toma de decisiones en materia presupuestal.

Los resultados de las evaluaciones efectuadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a los programas presupuestarios relacionados con la preservación del patrimonio cultural, fueron los siguientes:

EVALUACIONES REALIZADAS POR EL CONEVAL A LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
RELACIONADOS CON EL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012

Programa evaluado	Años evaluados	Hallazgos	Conclusiones del CONEVAL
E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación!	2012	La población potencial del programa la constituyen las obras artísticas y culturales del patrimonio federal, pero no la tienen cuantificada, ya que no se conoce el número de obras en manos de particulares. En cuanto a la población objetivo, son todas aquellas obras artísticas y culturales.	El programa manifiesta tener una cobertura a nivel nacional, aunque no presentó datos de las Entidades Federativas que apoya con los recursos que recibe. Respecto de la población atendida, el programa reporta que son las obras artísticas restauradas o intervenidas, aunque no se cuenta con la cuantificación por parte de las tres unidades administrativas que operan el programa.
S208 "Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FO-REMOBA)"	2012	El programa no cuenta con los recursos económicos para realizar una evaluación de impacto.	El CONACULTA realizó ajustes y cambios en dos instrumentos: las Reglas de Operación (ROP) y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), con el propósito de precisar y enfocar mejor la posibilidad de obtener información y verificar el cumplimiento de las metas programadas. Las modificaciones en la ROP han mejorado el seguimiento de los procesos; sin embargo, dificulta el análisis comparativo de uno a otro año, pues se han medido cosas distintas. La base de medición no está fundada en la cobertura de entidades federativas, sus municipios o comunidades, ni en la medición del disfrute de la población en general, ni tampoco de la medida en que impacta a otros sectores como el económico o el social.
S207 Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	2007	El programa PACMYC no cuenta con planes estratégicos propios en el mediano y largo plazos, únicamente tiene una planeación operativa anual. El programa carece de métodos para determinar y	Los programas no tienen cuantificado el costo de operación ni los costos unitarios por lo que no miden su eficiencia operativa. No disponen de mecanismos para conocer el

EVALUACIONES REALIZADAS POR EL CONEVAL A LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
RELACIONADOS CON EL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012

Programa evaluado	Años evaluados	Hallazgos	Conclusiones del CONEVAL
	2008	<p>cuantificar sus poblaciones potencial y objetivo, por este motivo no es posible conocer el nivel de cobertura de atención a sus beneficiarios.</p> <p>Dada la complejidad que implica medir el conocimiento que la sociedad mexicana tiene de las múltiples expresiones de la cultura popular, la construcción de indicadores a nivel de Fin y Propósito requiere de un estudio de campo con una metodología muy especializada.</p>	<p>grado de satisfacción de los beneficiarios sobre la calidad de servicios que otorgan los programas debido a que no tienen mecanismos para levantamiento de encuestas.</p> <p>Dada la complejidad de la problemática que atiende, la construcción de indicadores para medir resultados es poco viable. Se considera que el Programa debería promover la difusión de las manifestaciones de la cultura popular que apoya y construir indicadores para su medición.</p>
	2009	No se presenta información consistente en la MIR sobre los indicadores de Fin y Propósito.	PACMYC presenta indicadores de Fin y Propósito en la MIR 2009 relevantes pero que requieren mayores especificaciones en las variables de las fórmulas.
	2012	El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa	Se sugiere garantizar que toda la información proporcionada por el programa al equipo evaluador para la realización de esta evaluación sea pública y de fácil acceso a través del sitio de internet del programa o la dependencia.
E011 Impulso al Desarrollo de la Cultura	2012	Si bien es cierto cada unidad administrativa presenta una definición de poblaciones potencial, objetivo y atendida, es importante realizar un esfuerzo por integrar en un solo documento, tomando en cuenta que se maneja una sola unidad de medida, las personas asistentes a los eventos culturales	El reto para el programa es la elaboración de una metodología para la cuantificación de sus poblaciones potencial, objetivo y atendida

FUENTE: Elaboración propia con base en: CONEVAL, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012–2013, del Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA); Ficha de monitoreo 2012-2013 del CONEVAL, del programa E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación"; Informe de la Evaluación Específica de Desempeño de los periodos 2007-2012 del programa S207 Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) y Ficha de monitoreo 2012-2013 del CONEVAL del programa E011 Impulso al Desarrollo de la Cultura.

De acuerdo a la metodología utilizada por el CONEVAL para realizar las evaluaciones específicas de desempeño, la evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las dependencias responsables de los programas y que se encuentra contenida en el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño.

Con el análisis de las evaluaciones practicadas por el CONEVAL se confirma que efectivamente, el CONACULTA no cumplió con los objetivos y metas de los programas relacionados con la preservación del patrimonio cultural. Asimismo, se identificó que en el diseño de la política pública no se consideraron los programas E011 “Impulso al Desarrollo de la Cultura” y S207 “Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)” como parte de la política.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) también ha llevado a cabo auditorías de desempeño de los programas presupuestarios relacionados con la política pública de preservación del patrimonio cultural. Los dictámenes que emitió la entidad de fiscalización superior para el periodo 2007-2012 son los siguientes:

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO PRACTICADAS
A LAS DEPENDENCIAS CULTURALES DE MÉXICO POR LA ASF, 2007-2012**

Año	Núm. y nombre de la auditoría	Entidad fiscalizada	Tipo de dictamen
2007	518 Auditoría de Desempeño a la Promoción y Difusión de la Cultura y las Artes	CONACULTA	Negativo
2008	171 Auditoría de Desempeño al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	INBA	Salvedad
2009	1052 Auditoría de Desempeño al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	CONACULTA	Negativo
2010	*109 Patrimonio Arqueológico e Histórico	*INAH	*Negativo
	*118 Patrimonio Artístico	*INBA	*Negativo
	*113 Patrimonio Cultural	*CONACULTA	*Negativo
2011	*413 Impulso al desarrollo de la Cultura	*CONACULTA	*Negativo
	*414 Impulso al desarrollo de la Cultura	*INAH	*Negativo
	*415 Impulso al desarrollo de la Cultura	*INBA	*Negativo
2012	*251 Patrimonio Cultural	*CONACULTA	*Salvedad
	*253 Patrimonio Arqueológico e Histórico	*INAH	*Salvedad
	*254 Patrimonio Artístico	*INBA	*Salvedad

FUENTE: Elaboración propia con base en: ASF (2014) Informes de Auditoría de la ASF de las Cuentas Públicas 2007-2012. http://www.asf.gob.mx/Section/58/Informes_de_auditoria

Salvedad: La opinión con salvedad se utilizará cuando los resultados evidencien deficiencias administrativas y/o de control interno que impliquen errores y omisiones. Asimismo, también se emite cuando los resultados, respecto de la ejecución de los programas, proyectos o políticas públicas, presenten debilidades que no afecten el razonable cumplimiento de sus metas y objetivos o sobre cuestiones que puedan mejorarse.

Negativo: Este tipo de opinión se emitirá cuando los resultados con observación presenten errores y omisiones de la información financiera y/o presuntos daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades. Asimismo, también se emite cuando los resultados, respecto de la ejecución de los programas, proyectos o políticas públicas, evidencien el incumplimiento de las metas previstas que cuestionen seriamente la viabilidad y el objetivo del programa.

De acuerdo con el portal institucional de la ASF, las auditorías de desempeño tienen el propósito es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados.

Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente. Las auditorías de desempeño miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado.

En el periodo 2007-2012, la ASF realizó 12 auditorías, de los cuales 8 informes tuvieron un informe negativo y 4 informes con dictamen con salvedad. A continuación se muestran el contenido de los dictámenes de los informes de auditoría de la ASF para ese periodo.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Auditoría de Desempeño: 07-0-11H00-07-0518

Año 2007

Dictamen: negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra señalada, no fue posible determinar el cumplimiento de los objetivos de la política cultural a cargo del CONACULTA, ya que su sistema de planeación no ha diseñado metas e indicadores vinculados con los objetivos estratégicos y con los de mediano plazo. Asimismo, la estructura programática operada por el consejo no corresponde con la autorizada en el PEF, lo cual dificultó el examen de las operaciones realizadas durante 2007.

También se determinó que los sistemas de control interno del CONACULTA presentan deficiencias e insuficiencias para el seguimiento y registro de los resultados obtenidos anualmente, así como para verificar el cumplimiento de la normativa interna aplicable: en las tres actividades institucionales registradas en la Cuenta Pública los alumnos atendidos por el consejo y los beneficiarios en actividades artísticas, culturales y de fomento a la lectura ascendieron a 28,226.2 miles de personas, cantidad inferior en 77.3 miles a la consignada en los registros internos del CONACULTA de 28,303.5 miles de personas. Asimismo, de los 311 expedientes de los proyectos sujetos a los Lineamientos Únicos para la Entrega de Apoyos y Donativos, en 191 casos no se encontró la solicitud o ésta no se requisitó correctamente; y en 293 proyectos el CONACULTA no acreditó que realizó el seguimiento conforme a lo establecido en los lineamientos señalados.

El CONACULTA no acreditó que el 76.7% de los 344 creadores eméritos y artísticos menores de 70 años del Sistema Nacional de Creadores de Arte impartieron conferencias, cursos o talleres, o participaron en exposiciones organizadas por el consejo.

El sistema de control presupuestal evidenció debilidades para el seguimiento, control y verificación del ejercicio de recursos: se erogaron 1,192,325.1 miles de pesos sin que se precisara el número de proyectos y actividades realizadas por el CONACULTA; se observó una diferencia de 31,014.5 miles de pesos entre los 2,470,418.8 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública como ejercidos, respecto de los consignados en los registros internos del CONACULTA (2,439,404.3 miles de pesos); se precisó una diferencia de 500.7 miles de pesos entre el presupuesto modificado reportado en la Cuenta Pública de 2,479,923.0 miles de pesos y el obtenido con base en el autorizado y las afectaciones presupuestarias de 2,479,422.2 miles de pesos; se obtuvo una diferencia de 5,312.9 miles de pesos entre los 2,439,404.3 miles de pesos consignados en los registros del CONACULTA y los 2,434,091.4 miles de pesos determinados con base en la relación de pólizas de cheques; y en 35 pólizas cheque que amparan 37,957.6 miles de pesos se encontraron inconsistencias y falta de justificación en la erogación de recursos”.

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Auditoría de Desempeño: 08-0-11E00-07-0171

Año 2008

Dictamen: con salvedad

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura cumplió razonablemente con tres de sus cinco actividades sustantivas relacionadas con el registro de bienes inmuebles con valor artístico; la impartición de educación básica y el bachillerato; así como el fomento y difusión de las bellas artes y las bellas letras. Respecto de las otras dos actividades: en materia de registro de muebles con valor artístico no fue posible evaluar el resultado por la falta de metas; y en cuanto a la investigación se incumplió la meta anual.

La evaluación del cumplimiento de los objetivos anuales y la determinación de los avances en la consecución de los objetivos de mediano plazo estuvo limitada porque el proceso de planeación y programación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura presentó deficiencias para evaluar su desempeño: el Programa Nacional de Cultura y el Programa de Trabajo 2007-2012 del INBA no cuentan con indicadores y metas; el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Matriz de Indicadores incluyeron sólo

una meta y un indicador, que no se incorporó en la Cuenta Pública; y en el Programa Anual de Trabajo 2008 del INBA se definieron tres metas que tampoco se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni en la Cuenta Pública de 2008”.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Auditoría de Desempeño: 09-0-11H00-07-1052

Año 2009

Dictamen: negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables respecto de las operaciones examinadas del ejercicio 2009, relativas a la promoción y difusión de la cultura, la eficiencia en la operación y la economía en la aplicación de los recursos financieros, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe.

Este pronunciamiento obedece principalmente a que: Para 2009, el CONACULTA no estableció un sistema de indicadores y metas vinculados con sus objetivos estratégicos ni con los objetivos sectoriales.

El CONACULTA no acreditó el diseño de indicadores y metas para 2009, para medir el grado de avance en el cumplimiento del objetivo sectorial de ampliar la contribución de la cultura al desarrollo y bienestar social. [...]

El CONACULTA no acreditó la vigencia de los convenios marco a que se refieren los acuerdos específicos de ejecución suscritos en 2009 con los distintos gobiernos de las entidades federativas, y realizó acciones de mejora de la infraestructura en 1.4% (207) de los 15,275 espacios culturales del país; y no acreditó el diseño de indicadores y metas para evaluar el grado de avance del objetivo sectorial de ofrecer espacios culturales de calidad.

El CONACULTA realizó acciones de conservación en el 0.4% (376) de 84,955 de los bienes inmuebles catalogados como monumentos históricos y artísticos del país. Se careció de un programa de conservación del patrimonio inmobiliario histórico y artístico, y no se acreditaron las bases de datos y metodología utilizadas para determinar los inmuebles históricos y artísticos que existen en el país y los que deben ser conservados. Tampoco se acreditó el diseño de indicadores y metas para medir el grado de

avance en el cumplimiento del objetivo sectorial de conservar el patrimonio inmobiliario histórico y artístico. [...]

El CONACULTA no acreditó que contó con un adecuado sistema de información, para validar que estableció y evaluó el funcionamiento del control interno necesario para el cumplimiento de sus objetivos, metas y programas institucionales.

En 2009, el CONACULTA ejerció 3,712,160.5 miles de pesos, de los cuales 830,214.8 (22.4%) miles de pesos correspondieron a las actividades de promoción cultural, 458,401.2 (12.3%) miles de pesos a las actividades de difusión cultural, y 417,648.5 (11.3%) miles de pesos a las actividades de infraestructura cultural. Los 2,005,896.0 (54.0%) miles de pesos restantes se destinaron a las actividades adjetivas y otros gastos de las unidades sustantivas. Se observó que su sistema contable no permitió determinar la totalidad de los costos incurridos en actividades de promoción y difusión de la cultura, y la contribución a la infraestructura cultural del país”

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Patrimonio Arqueológico e Histórico

Auditoría de Desempeño: 10-0-11D00-07-0109

Año: 2010

Dictamen: Negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Antropología e Historia no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico del país, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan que careció de los conceptos legales-normativos de conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales vinculados con la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012; no contó con un sistema de información para registrar y controlar las acciones necesarias para lograr sus objetivos institucionales y cumplir con la normativa aplicable; no inscribió los monumentos y bienes arqueológicos e históricos en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas; no dispuso de referen-

tes ni de la memoria de cálculo para verificar el cumplimiento de las metas del inventario y del catálogo de muebles, inmuebles y zonas arqueológicas e históricos; no acreditó que hubiera realizado acciones para impulsar la emisión de declaratorias ni para desarrollar un modelo de conservación integral del patrimonio; no realizó acciones de vigilancia, resguardo, seguridad y ordenación del espacio donde se ubica el patrimonio arqueológico e histórico; no acreditó las medidas necesarias en la reducción de la afectación del patrimonio arqueológico y sus entornos; no promovió la conservación integral de las zonas arqueológicas abiertas al público y las que han sido declaradas patrimonio mundial por la UNESCO, y no identificó en su sistema contable los costos incurridos en la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico”.

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Patrimonio Artístico

Auditoría de Desempeño: 10-0-11E00-07-0113

Año: 2010

Dictamen: Negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la protección, conservación y restauración del patrimonio artístico del país, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan que careció de los conceptos legales-normativos sobre la protección, conservación y restauración del patrimonio artístico; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales vinculados con la protección, conservación y restauración del patrimonio artístico, establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012; sólo estaba inscrito en el Registro Público de Monumentos y Zonas

Artísticos el 0.2% (35) de los 19,190 inmuebles artísticos identificados y el 3.7% (2,201) de los 59,467 muebles artísticos identificados; no promovió otros esquemas de protección del patrimonio artístico en los niveles estatal y municipal; no acreditó la realización de acciones de conservación y restauración de muebles e inmuebles artísticos; no creó áreas estratégicas para coordinar las actividades de prevención de riesgos, seguridad,

manejo de obras y restauración del patrimonio; no acreditó las acciones de vigilancia, resguardo, seguridad y ordenación del espacio en que se ubican los muebles e inmuebles artísticos; no acreditó la supervisión de la conservación de los inmuebles artísticos del país; no promovió la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y la colaboración con los sectores sociales para el desarrollo de un modelo de conservación integral del patrimonio artístico en el ámbito nacional, y tampoco dispuso de un sistema contable para determinar los costos de protección, conservación y restauración de los muebles e inmuebles que conforman el patrimonio artístico”.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Patrimonio Cultural

Auditoría de Desempeño: 10-0-11H00-07-0118

Año: 2010

Dictamen: Negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la conservación, protección y mantenimiento del patrimonio cultural del país, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan que careció de los conceptos legales-normativos de conservación, protección y mantenimiento del patrimonio cultural; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales vinculados con la conservación, protección y mantenimiento del patrimonio cultural, establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012; no realizó acciones de conservación en muebles arqueológicos, históricos y artísticos; no elaboró el programa anual de mantenimiento del patrimonio cultural de la Federación; no elaboró el Programa Nacional de Catálogo de Monumentos Muebles e Inmuebles de Propiedad Federal; no elaboró el inventario del patrimonio de propiedad federal, mueble e inmueble, y tampoco dispuso de un sistema contable para determinar los costos de la conservación, protección y mantenimiento del patrimonio cultural de la nación”.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Impulso al desarrollo de la cultura

Auditoría de Desempeño: 11-0-11H00-07-0413

Año: 2011

Dictamen: negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la política de impulso al desarrollo de la cultura, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que no diseñó indicadores y metas para evaluar el cumplimiento de las estrategias establecidas en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, de: incrementar el apoyo a proyectos de mediano y largo plazos que estimulen el desarrollo cultural; desarrollar nuevos sistemas para la evaluación de los proyectos apoyados por el consejo; revisar la pertinencia y consistencia de los programas de estímulo a la creación artística que se encuentran en operación; programar actividades en materia de artes visuales, escénicas y literatura a mediano y largo plazos, que respondan a ciclos o circuitos coherentes y articulados, nacionales e internacionales; optimizar la presencia de México en los organismos multilaterales y regionales; contar con una programación de conferencias y charlas preparatorias a conciertos, ópera y ballet; desarrollar, en colaboración con otras dependencias e instituciones privadas y públicas dedicadas a la difusión de las artes, proyectos de investigación sobre públicos en actividades artísticas para reorientar y reforzar el trabajo en los distintos espacios escénicos y foros; conservar el libro como instrumento central para dar a conocer las culturas populares y a sus creadores e investigadores, preservando y promoviendo la cultura escrita, con un Programa Editorial Anual; disponer en todas las áreas del consejo de la programación artística general, y propiciar la generación de convenios de colaboración y patrocinio para la difusión con empresas del sector privado. Tampoco organizó la información del sistema contable del consejo para determinar los costos de los apoyos para la creación del arte, de la promoción y de la difusión del patrimonio artístico y cultural; no vinculó los objetivos de la MIR con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y tampoco acreditó las diferencias en cifras de los reportes internos de apoyos a la creación del arte; no realizó la evaluación del desem-

peño del programa presupuestario E011, y no presentó información suficiente, respecto de los apoyos a la creación del arte, de promoción y difusión del patrimonio artístico y cultural, en los principales documentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento de los objetivos relacionados con el impulso al desarrollo de la cultura”.

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Impulso al desarrollo de la cultura

Auditoría de Desempeño: 11-0-11H00-07-0414

Año: 2011

Dictamen: negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la política de impulso al desarrollo de la cultura, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que no acreditó para 2011 los criterios utilizados para estimar el porcentaje de participación de visitantes al patrimonio arqueológico e histórico; no diseñó indicadores y metas para evaluar el cumplimiento de las estrategias establecidas en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, de: incrementar el número de convenios para mejorar la operación de museos y zonas arqueológicas abiertas al público; utilizar los medios impresos, audiovisuales y foros públicos para difundir la investigación realizada por las áreas académica y de conservación; mejorar los canales de comercialización y difusión de los libros y revistas; fomentar el uso de la impresión digital y los soportes electrónicos como un medio eficaz para publicar la producción científica del instituto; adecuar el programa de publicaciones periódicas para garantizar el cumplimiento de los criterios de calidad editorial, y establecer el programa de reedición de libros, videos y fonogramas para garantizar el logro de los criterios de demanda tanto del mercado abierto como del académico. Tampoco se organizó la información del sistema contable del instituto para determinar los costos de la promoción y difusión del patrimonio arqueológico e histórico; no se evaluó el desempeño del programa para 2011, y no se presentó información suficiente, respecto de la promoción y difusión del patrimonio arqueológico e histórico en los principales documentos de rendición de

cuentas para determinar que se están cumpliendo los objetivos y metas institucionales correspondientes”.

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Impulso al desarrollo de la cultura

Auditoría de Desempeño: 11-0-11H00-07-0415

Año: 2011

Dictamen: negativo

“La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la política de impulso al desarrollo de la cultura, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que no acreditó para 2011 los criterios utilizados para estimar el porcentaje de participación de asistentes a eventos artísticos y culturales; no diseñó indicadores y metas para medir el cumplimiento de las estrategias establecidas en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, de: desarrollar una programación integral de mediano y largo plazos de la promoción cultural nacional e internacional; realizar la programación de las actividades de sus teatros de acuerdo con su vocación; impulsar la presentación de las manifestaciones artísticas contemporáneas, de frontera y ruptura de géneros, producciones interdisciplinarias y experimentación con las nuevas tecnologías; desarrollar un plan sistemático de mediano y largo plazos de la presencia de las manifestaciones artísticas de México en el extranjero; desarrollar nuevas estrategias de comunicación que motiven a los padres de familia a asistir a actividades culturales en compañía de sus hijos; establecer mecanismos de fomento y colaboración con la comunidad artística independiente, a fin de promover su desarrollo; propiciar y dar forma a mecanismos de colaboración para la promoción del patrimonio artístico con miras al conocimiento y disfrute de las artes; propiciar la generación de convenios de colaboración y patrocinio para la difusión con empresas del sector privado; crear campañas y productos dirigidos al público infantil y juvenil para difundir la cultura nacional e internacional; fortalecer conjuntamente con las autoridades estatales y municipales, la imagen de los festivales más importantes del país como una oferta cultural de vanguardia y alta calidad, y promover alianzas estratégicas para la difusión del patrimonio

artístico, en el ejercicio del turismo en México. Tampoco organizó la información del sistema contable del instituto para determinar los costos de la promoción y difusión del patrimonio artístico; no evaluó el desempeño del programa para 2011, y no presentó información suficiente, respecto de la promoción y difusión del patrimonio artístico en los principales documentos de rendición de cuentas para determinar si se cumplieron los objetivos y metas institucionales correspondientes”.

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Patrimonio Arqueológico e Histórico

Auditoría de Desempeño: 12-0-11D00-07-0253

Año: 2012

Dictamen: con salvedad

“En 2012, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) ejerció 2,121,056.4 miles de pesos y contó con 2,782 especialistas para la protección, conservación y restauración de los 1,976,007 monumentos y zonas identificados que conforman el patrimonio arqueológico e histórico de la nación, a fin de asegurar su preservación. Con estos recursos, el INAH identificó y catalogó el 100% (1,976,007 monumentos y zonas) de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio arqueológico e histórico; registró el 8.7% (171,923 monumentos y zonas) del patrimonio arqueológico e histórico; promovió el registro de monumentos arqueológicos en manos de los particulares; impulsó la emisión de declaratorias del patrimonio arqueológico e histórico; mejoró las medidas de protección legal y técnica del patrimonio arqueológico e histórico; estableció un marco de coordinación con la PGR para procurar la recuperación de los monumentos arqueológicos e históricos ilícitamente sustraídos del territorio nacional; otorgó asesorías profesionales para la conservación de monumentos históricos; desarrolló un programa de conservación y un programa de restauración de inmuebles históricos, y dispuso de una metodología para determinar los costos incurridos en la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

Los resultados con observación se refieren principalmente a que el INAH no contó con el número de zonas arqueológicas e históricas en áreas de crecimiento urbano, ni diseñó y ejecutó un programa nacional para su protección; no realizó actividades para reforzar las acciones de vigilancia, resguardo, seguridad y ordenación espacial de los si-

tios patrimoniales; no realizó actividades para multiplicar los convenios firmados por el instituto con los tres ámbitos de gobierno y la sociedad civil, en materia de preservación de patrimonio arqueológico e histórico; no realizó actividades para mejorar las medidas de rescate y salvamento arqueológico; no contó con planes de manejo para dirigir, organizar y regular la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a la protección integral, uso responsable y manejo racional de los 121 museos a cargo de instituto; no realizó acciones para organizar y autorizar órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la nación; no realizó acciones de coordinación con las comisiones de arte sacro que operaron en el país para la salvaguarda de los principales monumentos religiosos; no contó con las bases de datos de los 673 monumentos conservados, ni con el número de monumentos y zonas arqueológicos e históricos que requerían acciones de conservación; no desarrolló un modelo de conservación integral del patrimonio arqueológico e histórico; no contó con programas de conservación para los 58 sitios de monumentos históricos; no contó con las bases de datos de los 11,207 monumentos restaurados, ni con el número de monumentos y zonas arqueológicos e históricos que requerían acciones de restauración; no incorporó en su marco normativo la definición de preservación del patrimonio arqueológico e histórico; la MIR 2012 del programa presupuestario E012 no permitió medir el cumplimiento de las acciones del INAH en materia de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico y, por lo tanto, tampoco fue posible conocer el avance en su preservación, y la información presentada por el instituto en los principales documentos de rendición de cuentas de 2012 no fue suficiente para constatar que se cumplieron los objetivos y metas institucionales”.

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Patrimonio Artístico

Auditoría de Desempeño: 12-0-11E00-07-0254

Año: 2012

Dictamen: con salvedad

“En 2012, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) ejerció 156,196.0 miles de pesos y contó con 211 especialistas para la protección, conservación y restauración de los 81,746 bienes que por sus características estéticas relevantes constituyen

el patrimonio artístico de la nación, a fin de asegurar su preservación. Con estos recursos, el INBA identificó los 81,746 bienes que constituyen el patrimonio artístico de la nación; catalogó los 2,267 bienes que cuentan con declaratoria de monumentos artísticos; promovió el registro de bienes y monumentos artísticos en manos de los particulares; dictaminó el estado físico de 8,009 monumentos artísticos; estableció las normas y criterios técnicos para la conservación de los inmuebles federales considerados monumentos artísticos; elaboró los diagnósticos de la vocación de las condiciones estructurales y contextuales de los 49 inmuebles declarados monumentos artísticos; otorgó 16 asesorías profesionales en la conservación de 12 (24.5%) de los 49 bienes inmuebles declarados monumentos artísticos; restauró 1,455 obras artísticas y 3,990 m² de mural, y dispuso de una metodología que permite determinar los costos incurridos en la protección, conservación y restauración del patrimonio artístico.

Los resultados con observación se refieren principalmente a que el INBA no creó el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas para la inscripción de monumentos artísticos y las declaratorias de zonas respectivas; no contó con la evidencia de la conservación de los 6,742 monumentos artísticos dictaminados que requerían acciones de conservación; no mejoró las acciones de vigilancia, resguardo y seguridad de los sitios patrimoniales; no desarrolló los programas de conservación, recuperación y restauración del patrimonio artístico; no otorgó asesorías profesionales para la restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos artísticos, no incorporó en su marco normativo las definiciones de protección, conservación, restauración y preservación del patrimonio artístico; no expidió los manuales de organización general, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento; la MIR 2012 del programa presupuestario E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación" no permitió medir el cumplimiento de las acciones del INBA en materia de protección, conservación y restauración del patrimonio artístico y, por lo tanto, tampoco fue posible conocer el avance en su preservación, y la información presentada por el instituto en los principales documentos de rendición de cuentas de 2012 no fue suficiente para determinar que se cumplieron los objetivos y metas institucionales".

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Patrimonio Cultural

Auditoría de Desempeño: 12-0-11H00-07-0251

Año: 2012

Dictamen: con salvedad

“En 2012, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes cumplió, razonablemente, con la protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, para asegurar su preservación. El CONACULTA actualizó, sistematizó y automatizó el Catálogo Nacional de Monumentos Muebles e Inmuebles de Propiedad Federal; elaboró el Catálogo Nacional de Patrimonio Ferrocarrilero; estimuló y apoyó las iniciativas públicas, privadas y sociales encaminadas a la protección y difusión del patrimonio industrial; conservó bienes inmuebles históricos y artísticos, así como la infraestructura ferroviaria y su museo; restauró bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal, y otorgó asesorías y asistencia técnica para el mantenimiento del patrimonio cultural.

Los resultados con observación, se refieren principalmente a que el CONACULTA no incorporó en su manual de organización general las definiciones de protección, conservación, restauración, mantenimiento y preservación del patrimonio cultural; no contó con los manuales de procedimientos y de servicios al público; no estableció indicadores ni metas para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales en materia de protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, por lo que no fue posible medir el avance en su preservación; no cumplió con las metas de incrementar en 168.0% el número de inmuebles conservados y en 107.2% el número de muebles e inmuebles restaurados, respecto del año anterior; el 15.3% de los proyectos de restauración aprobados por el CONACULTA no contó con la licencia de obra del INAH; no contó con una metodología para determinar los costos incurridos en la protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, y la información presentada en los principales documentos de rendición de cuentas fue insuficiente para determinar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Se determinó que los bienes vinculados con la historia de la nación del siglo XX, integrados por los inmuebles, muebles, obras civiles relevantes de carácter privado, documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México, no están consi-

derados en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”.

Con el análisis de los 12 dictámenes emitidos por la ASF, respecto de los informes de auditorías de desempeño realizadas durante el periodo 2007-2012 a las dependencias encargadas de operar la política pública en materia de preservación del patrimonio cultural, se identificaron los datos siguientes:

ANÁLISIS DE LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LA ASF
EN MATERIA DE LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012

Ente auditado	Auditorías de desempeño	Comentario
INAH	3	<p>El INAH careció de los conceptos legales-normativos de conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012.</p> <p>Asimismo, no evaluó el desempeño del programa y no presentó información suficiente, respecto de la promoción y difusión del patrimonio arqueológico e histórico en los principales documentos de rendición de cuentas.</p> <p>Respecto de la preservación del patrimonio arqueológico e histórico, el INAH no estableció indicadores ni metas para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales en materia de protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, por lo que no fue posible medir el avance en la preservación de los bienes culturales.</p>
INBA	4	<p>El INBA cumplió razonablemente con tres de sus cinco actividades sustantivas. La evaluación del cumplimiento de los objetivos anuales y la determinación de los avances en la consecución de los objetivos de mediano plazo estuvo limitada porque el proceso de planeación y programación del instituto presentó deficiencias para evaluar su desempeño.</p> <p>Asimismo, el INBA careció de los conceptos legales-normativos sobre la protección, conservación y restauración del patrimonio artístico; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012.</p> <p>Además, no se evaluó el desempeño del programa y no se presentó información suficiente, respecto de la promoción y difusión del patrimonio artístico en los principales documentos de rendición de cuentas. Finalmente, los dictámenes señalan que no establecieron indicadores, ni metas para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales en materia de protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, por lo que no fue posible medir el avance en la preservación de los bienes culturales.</p>

CONACULTA	5	<p>De los dictámenes se puede identificar que no fue posible determinar el cumplimiento de los objetivos de la política cultural a cargo del CONACULTA, ya que su sistema de planeación no ha diseñado metas e indicadores vinculados con los objetivos estratégicos y con los de mediano plazo. Asimismo, la estructura programática operada por el consejo no corresponde con la autorizada en el PEF, lo cual dificultó el examen de las operaciones realizadas durante 2007. También se determinó que los sistemas de control interno del CONACULTA presentan deficiencias e insuficiencias para el seguimiento y registro de los resultados obtenidos anualmente, así como para verificar el cumplimiento de la normativa interna aplicable.</p> <p>Asimismo, el Consejo no cumplió con las disposiciones normativas aplicables respecto de las operaciones examinadas, relativas a la promoción y difusión de la cultura, la eficiencia en la operación y la economía en la aplicación de los recursos financieros,</p> <p>También careció de los conceptos legales-normativos de conservación, protección y mantenimiento del patrimonio cultural; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales vinculados con la conservación, protección y mantenimiento del patrimonio cultural, establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012.</p> <p>El CONACULTA tampoco evaluó el desempeño del programa y no se presentó información suficiente, respecto de la promoción y difusión del patrimonio cultural en los principales documentos de rendición de cuentas.</p> <p>Finalmente, se identificó que el Consejo no estableció indicadores, ni metas para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales en materia de protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, por lo que no fue posible medir el avance en la preservación de los bienes culturales.</p>
FUENTE:	Elaboración propia con base en: ASF (2014) Informes de Auditoría de la ASF de las Cuentas Públicas 2007-2012. http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria	

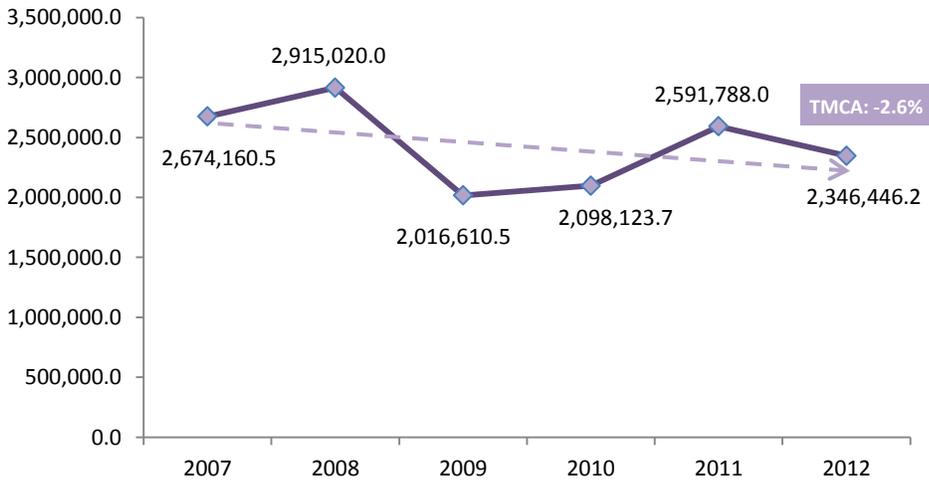
Como se observa en las evaluaciones del desempeño realizadas por la ASF el INAH, el INBA y el CONACULTA no han cumplido con los objetivos y metas para la preservación del patrimonio cultural. Se denota la falta de coordinación institucional; la carencia de un marco jurídico que regule su actuación, y en general un mal diseño de la política pública, ya que hasta el momento no se ha corregido el programa para el adecuado cumplimiento del objetivo general. Además, existen problemas metodológicos para evaluar el programa, debido a la falta de diagnósticos y a la heterogeneidad en la información disponible, por lo que únicamente se pueden emitir opiniones en cuanto a la gestión, pero no sobre su impacto y resultados.

Como se ha revisado hasta ahora la reforma al sistema presupuestario surgió por la necesidad de modernizar el quehacer de la administración pública, esto mediante la

mejora continua del sistema presupuestario. Lo anterior, tiene un propósito muy claro utilizar al presupuesto como medio para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad; lo cual comprende un la introducción de indicadores estratégicos para monitorear y evaluar los resultados de las dependencias y entidades gubernamentales.

Con el propósito de analizar si el presupuesto asignado a la política pública se realizó con base en los resultados de las evaluaciones del desempeño que se revisaron anteriormente, se analizó el comportamiento histórico del presupuesto asignado al INAH, INBA y 0CONACULTA, respecto de las acciones de protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, para el periodo 2007-2012. Los datos se muestran en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012
(Miles de pesos)^{1/}



FUENTE: Elaboración propia con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, México 2014.

Nota: Estas cifras incluyen el presupuesto anualizado de los programas presupuestarios E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación" y S208 "Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

^{1/} Cifras ajustadas a 2012 en términos reales con el factor de actualización, que para 2007 fue de 1.2660; para 2008 de 1.1906; para 2009 de 1.1426; para 2010 de 1.0985; y para 2011 de 1.0363.

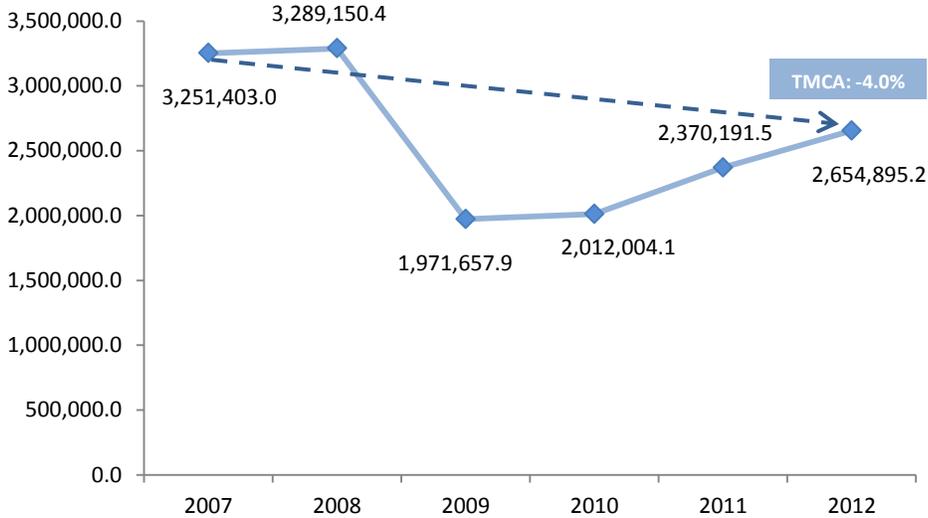
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De 2007 a 2012, los recursos asignados para la protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, y artístico, a cargo del INAH, el INBA y el CONACULTA, disminuyeron en 2.6% en promedio anual, al pasar de 2,674,160.5 a 2,346,446.2 miles de pesos.

Asimismo, en el PEF 2012 el INAH, el INBA y el CONACULTA no registraron indicadores ni metas estratégicos relacionados con la protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, y artístico.

Con el propósito de analizar el comportamiento histórico del ejercicio del presupuesto en las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, y artístico, a cargo del INAH, el INBA y el CONACULTA, se revisó el presupuesto ejercido del periodo 2007-2012. Los datos se muestran en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012
(Miles de pesos)^{1/}



FUENTE: Elaboración propia con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, México 2014.

Nota: Estas cifras incluyen el presupuesto anualizado de los PP E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación" y S208 "Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

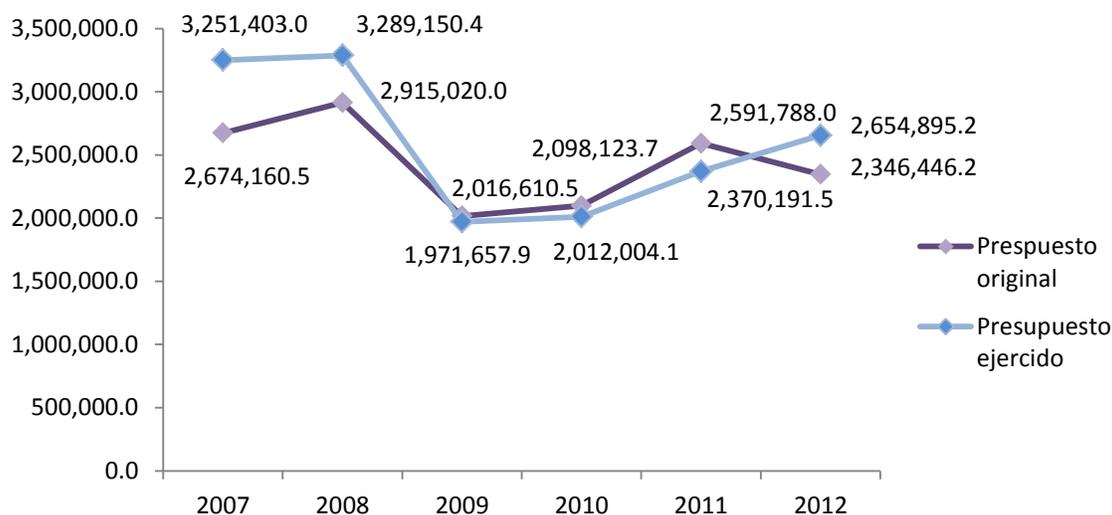
^{1/} Cifras ajustadas a 2012 en términos reales con el factor de actualización, que para 2007 fue de 1.2660; para 2008 de 1.1906; para 2009 de 1.1426; para 2010 de 1.0985; y para 2011 de 1.0363.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De 2007 a 2012, los recursos erogados en la protección, conservación, restauración y mantenimiento del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, y artístico disminuyeron 4.0% en promedio anual, al pasar de 3,251,403.0 miles de pesos a 2,654,895.2 miles de pesos.

Asimismo, en el apartado “Análisis del Cumplimiento de los Indicadores para Resultados de la Secretaría de Educación Pública” de la CHPF 2012, el INAH, el INBA y el CONACULTA no registraron indicadores ni metas estratégicos relacionados con la preservación del patrimonio cultural. Asimismo, con el análisis y correlación del presupuesto original y el presupuesto ejercido por las instituciones responsables de operar la política de preservación del patrimonio cultural, mediante los programas presupuestarios E012 y S208 en 2012, se identificaron los datos siguientes:

ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, 2007-2012
(Miles de pesos)^{1/}



FUENTE: Elaboración propia con base en: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, México 2014.

Nota: Estas cifras incluyen el presupuesto anualizado de los PP E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

^{1/} Cifras ajustadas a 2012 en términos reales con el factor de actualización, que para 2007 fue de 1.2660; para 2008 de 1.1906; para 2009 de 1.1426; para 2010 de 1.0985; y para 2011 de 1.0363.

En resumen, con el análisis de los resultados obtenidos en las evaluaciones practicadas a la política pública de preservación del patrimonio cultural en el periodo 2007-2012 y el presupuesto original y ejercido por las instituciones culturales, se identificó que el presupuesto no se asignó con base en los resultados obtenidos en las evaluaciones de los programas presupuestarios, ya que no se tomaron en cuenta los resultados de los informes de evaluación del CONEVAL, ni de las auditorías de desempeño de la ASF.

Además, durante el periodo de evaluación no se corrigió el diseño de los programas presupuestarios E012 y S208 para la preservación del patrimonio cultural, lo cual evidenció que la asignación presupuestal no se realiza con base en los resultados de los programas.

Por lo anterior, se comprueba la hipótesis de investigación de esta tesis: El PbR no ha logrado consolidarse como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, un ejemplo de ello, es que el presupuesto original de la política pública en materia cultural para el periodo 2007-2012, no se asignó con base en los resultados obtenidos por el INAH, el INBA y el CONACULTA en las evaluaciones del desempeño realizadas por el CONEVAL y la ASF. Lo anterior, debido a que dichas instituciones no cumplieron con los objetivos y metas descritos en los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMO-BA).

En el capítulo siguiente se muestra una propuesta de los diseños que conforman la política pública de preservación del patrimonio cultural, con el fin de asignar un presupuesto basado en resultados en esa materia.

CAPITULO 4

PROPUESTA DE UN PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN MATERIA DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

En la década de los ochenta los gobiernos comenzaron a cuestionarse acerca de los cambios que exigía el redimensionamiento del Estado, como la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento en el proceso de toma de decisiones y proporcionar una mejor calidad de los servicios públicos a la ciudadanía, con el énfasis en la eficiencia, eficacia y economía de las acciones gubernamentales. Fue así como a nivel mundial surgió un fenómeno denominado la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual defiende la modernización de la administración pública, en el marco de la rendición de cuentas.

En este sentido países miembros de la Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), como Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Canadá, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y Chile cambiaron el enfoque de distribución de sus recursos presupuestarios, con el fin de modernizar sus administraciones públicas.

De esta forma se iniciaron cambios estructurales en las diferentes administraciones gubernamentales, con la finalidad de poner un mayor énfasis en los resultados alcanzados y no en los procedimientos. En este capítulo se realiza una propuesta del presupuesto basado en resultados en el contexto de la política pública de preservación del patrimonio cultural, así como de los diseños necesarios para el cumplimiento del objetivo general de la política pública y de esta forma poder transmitir el patrimonio cultural a las generaciones presentes y futuras.

Como se revisó en el capítulo anterior, la participación de México en la UNESCO y la aceptación y ratificación de las convenciones internacionales en materia cultural fueron elementos clave para comenzar a crear mecanismos para la preservación del patrimonio cultural de México.

La cultura y los bienes culturales que heredamos de las grandes civilizaciones son un legado no renovable de todos los mexicanos; sin embargo, en la actualidad muchos de los bienes arqueológicos, históricos y artísticos se encuentran amenazados por factores de deterioro endógeno y exógeno; tales como los procesos de destrucción, urbanización, industrialización o por fenómenos naturales.

Con el análisis de la información en materia cultural, se identificó que para lograr preservar el patrimonio cultural es necesario que el Gobierno Federal realice acciones conjuntas de investigación, protección, conservación, restauración, recuperación y difusión de los bienes culturales que conforman nuestro valioso e irremplazable patrimonio cultural. Lo anterior, con el objetivo de evitar el deterioro y la destrucción de los bienes culturales y garantizar su transmisión y disfrute a las generaciones presentes y futuras.

Para que exista una política pública es necesario que exista un problema público que atender, y como se revisó a lo largo de la presente investigación, la principal deficiencia en los diagnósticos presentados por el Gobierno Federal fue que se careció de los valores cuantitativos para conocer la magnitud del problema y del número de bienes que conforman el patrimonio cultural, lo que no permite realizar un impacto de cobertura del estado físico que guarda el patrimonio cultural.

En consecuencia, la ausencia de estos elementos ha propiciado la carencia de planes de acción focalizados en la materia.

4.1. Diseño normativo

En el periodo 2007-2012, el Estado Mexicano no actualizó los documentos normativos, con base en las obligaciones firmadas y ratificadas en las convenciones internacionales para la preservación del patrimonio cultural. Además, se identificó que el marco normativo no estableció claramente la separación de competencias y atribuciones de las dependencias gubernamentales responsables del cuidado de los bienes culturales.

Estas deficiencias han ocasionado, principalmente, que no todo el patrimonio cultural existente a lo largo del territorio nacional cuente con la protección legal correspondiente; falta de coordinación institucional entre las autoridades que operan la política pública; duplicidad de funciones, y por ende un ineficiente uso de los recursos públicos.

En este sentido, se propone que se actualice el marco jurídico de la política pública, con el fin de garantizar integralidad y de esta forma regular la gestión del patrimonio cultural. Es urgente que se actualicen las leyes de creación del INAH y del INBA, así como crear los reglamentos a dichas leyes, con el fin de homologar los objetivos que se firmaron en los convenios internacionales, con el fin de cumplir con la preservación del patrimonio cultural.

Además, se debe replantear el papel del CONACULTA como institución encargada de coordinar a las instituciones culturales del país, ya que a lo largo de esta investigación se identificó que no existen los mecanismos de coordinación necesarios entre las instituciones culturales que operan la política pública.

Finalmente, con el conjunto de los elementos antes descritos, considero que el Gobierno Federal se encontraría en condiciones de replantear el problema público en los documentos de planeación de largo y mediano plazo.

4.2. Diseño institucional-organizacional

En el periodo 2007-2012, el diseño institucional-organizacional no tuvo cambios significativos, respecto de los actores que participaron en la preservación del patrimonio cultural. En 1988, la SEP decretó que el CONACULTA fungiría como la dependencia facultada para ejercer las atribuciones de coordinador de la política pública; sin embargo, se identificó que ni el INAH, ni el INBA cuentan con los reglamentos necesarios para normar su organización y operación, y que los entes públicos que participan en actividades de preservación carecen de mecanismos para coordinarse entre sí.

Por lo anterior, se considera necesario que los actores que participan en la política pública de preservación del patrimonio cultural sean dotados de las competencias y facultades suficientes para operar adecuada y ordenadamente todas las atribuciones que les han sido conferidas, para lo cual es urgente que se establezcan en los reglamentos del INAH y del INBA, sus mandatos, objetivos y atribuciones para atender el problema público definido conceptualmente por el Gobierno Federal.

Asimismo, se necesita una mayor coordinación con las entidades federativas, ya que como se revisó anteriormente, la política pública es de orden federal; sin embargo, no se encontró evidencia de las actividades y acciones que realizan en los estados de la República.

En conclusión, los retos clave consisten en definir las funciones y responsabilidades precisas que corresponden a cada una de las instituciones y mejorar la cooperación y coordinación institucional, ya que con lo revisado hasta ahora se denota que el Estado desconoce la magnitud y la gravedad de lo que constituye la pérdida irreparable del patrimonio cultural.

4.3. Diseño programático-presupuestal

Derivado del análisis del diseño institucional-organizacional, se identificó que la desvinculación institucional de los actores que participan en la operación de la política pública se debió a que las instituciones no fueron dotadas de las competencias y facultades suficientes para operar adecuada y ordenadamente; no tienen claramente definidos sus mandatos, objetivos y atribuciones para atender el problema público, y existieron duplicidades en las atribuciones.

Lo anterior, dificulta que el diseño programático-presupuestal se realice elaborado con base en el objetivo y fin último de la política pública. Para ello, se aconseja que se rediseñen los indicadores de las MIR de los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Pro-grama de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal” (FOREMOBA), ya que éstos no fueron construidos conforme a las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño y la Metodología del Marco Lógico, lo que no permitió realizar una valoración objetiva del desempeño del programa.

Con la revisión del diseño presupuestal de la política pública, se identificó que esta no permitió ubicar la proporción del gasto destinado a las acciones de investigación, protección, conservación, restauración, recuperación y difusión, a fin de evaluar el costo-eficiencia de los bienes y servicios que otorgó el Gobierno Federal a lo largo del periodo 2007-2012 para la preservación del patrimonio cultural.

Además, se identificó que al desconocer la magnitud y gravedad del problema público, el Gobierno Federal no contó con información suficiente para determinar las prioridades en la distribución del gasto público, y por ende, la asignación presupuestal no fue con base en los resultados del programa.

4.4. Diseño metodológico

Con el análisis de la información disponible en materia cultural, se identificó que en el diseño metodológico de la política pública no se estableció claramente la relación que guardan las etapas de intervención de las instituciones culturales para garantizar la preservación del patrimonio cultural.

Por lo anterior, es necesario que el Gobierno Federal reformule la problemática específica que se pretende atender con el programa; justificar la existencia del programa; definir claramente cuál es el fin último de la política pública, y especificar la población objetivo (el tipo de bienes y manifestaciones culturales que deben ser preservados).

4.5. Diseño de rendición de cuentas

Con el análisis de la información en materia cultural se identificó que es necesario que se diseñen nuevos mecanismos para que los ejecutores del gasto rindan cuentas sobre los resultados de la política pública. Lo anterior, con el propósito de que se cuente con información oportuna; confiable; validada por quienes la integran; sistematizada; pertinente, y actualizada para dar un oportuno seguimiento de manera permanente sobre el cumplimiento de los objetivos, estrategias, políticas y líneas de acción, así como el cumplimiento de las metas e indicadores que se comprometen en la MIR del programa. Esto con el fin de tomar mejores decisiones.

4.6. Diseño de evaluación

Con el diseño de evaluación, se identificó que las instancias evaluadoras, el CONEVAL y la ASF utilizan metodologías de evaluación distintas entre sí, ya que el Consejo reporta datos de un ejercicio fiscal de los programas mediante un informe y un reporte ejecutivo que integran los siguientes temas generales: resultados, productos,

presupuesto, cobertura y seguimiento. Mientras que la ASF practica las auditorías con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; se planea y desarrolla de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplican los procedimientos de auditoría que se estiman necesarios para medir la eficacia, eficiencia, economía y competencia de los actores.

Por lo anterior, es necesario homologar los criterios de evaluación y con ello lograr un cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público y generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad. Ello implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales de fondo, entre las que figuran la transformación de uno de los principales mecanismos de acción del gobierno: el presupuesto.

Asimismo, se identificó que es necesario realizar evaluaciones del desempeño en tiempo real, ya que las auditorías practicadas por el CONEVAL y por la ASF se realiza un año después de ocurrida la operación de la política.

CONCLUSIONES

Con motivo del análisis de la presente investigación se concluye en términos generales que:

- El PbR es una herramienta que permite asignar con responsabilidad los recursos públicos y mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público, todo ello con el fin de otorgar mejores servicios a la población. Asimismo, un componente clave del PbR es el SED, el cual permite conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas, mediante la evaluación del desempeño de las políticas pública, con el propósito de identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales. No obstante, diversos factores (políticos, económicos y sociales) han afectado la adecuada implementación y fortalecimiento de un presupuesto basado en resultados.
- Es fundamental que los tomadores de decisiones consideren las evaluaciones de desempeño en la asignación de los recursos públicos, ya que con ello se promueve la credibilidad del gobierno, se mejorara la asignación de recursos y se incorporaran nuevas herramientas tecnológicas a fin de identificar aquellos programas que no cumplan con los objetivos y metas para los que fueron creados.
- El PbR no ha logrado consolidarse como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.
- Se carece de definiciones comunes de los términos: eficacia, eficiencia, economía, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, estos términos no encuentran establecidos en un marco normativo común para todas las dependencias de la administración pública federal, estatal, ni municipal, lo que posibilita que en todos los niveles de la administración pública se interpreten de di-

ferente forma las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones que realizan, y se genere el riesgo de incumplir los objetivos de los programa de gobierno.

- Existe una desvinculación entre la planeación nacional y la presupuestación anual, ya que la asignación del presupuesto público en México es más un ejercicio de negociación política, que de análisis del cumplimiento de los objetivos de los programa públicos.
- No se ha corregido el diseño de aquéllos programas que no cumplen con sus objetivos y metas, lo que ocasiona que no se entreguen mejores bienes y servicios públicos a la población, ni se eleve la calidad del gasto público. Algunos programas públicos no cumplan con su fin último; sin embargo los tomadores de decisiones continúan asignándole recursos públicos, lo cual evidencia que la asignación presupuestal no se realiza con base en los resultados de los programas.

Respecto de la evaluación de la política pública en materia de preservación del patrimonio cultural se concluye lo siguiente:

- Problema público. Se observó que el Gobierno Federal no contó con una definición clara del problema público, ya que el Estado desconoce la magnitud y la gravedad de lo que constituye la pérdida irreparable del patrimonio cultural, lo que podría afectar el desarrollo adecuado de la planeación y programación de la política pública.
- Diseño normativo. Se identificó que el Gobierno Federal no actualizó los documentos normativos, con base en las obligaciones reconocidas en las convenciones internacionales; no estableció claramente la separación de competencias y atribuciones de los entes públicos competentes en materia de los bienes culturales, ni dispuso de mecanismos de coordinación efectivos para su preservación.

En conclusión, el marco jurídico de la política pública carece de integralidad, ya que regula la gestión del patrimonio cultural y de mecanismos de coordinación efectivos entre las instituciones culturales que los operan, por lo que no permite la atención del problema público definido por el Gobierno Federal en los documentos de planeación nacional, sectorial e institucional.

- Diseño institucional-organización. Se identificó que el CONACULTA carece de las facultades necesarias para la preservación del patrimonio cultural. Asimismo, se determinó que los actores que participan en la política pública no cuentan con las competencias y facultades suficientes para operar adecuada y ordenadamente; no tienen claramente definidos sus mandatos, objetivos y atribuciones para atender el problema público definido conceptualmente por el Gobierno Federal. Además, existen duplicidades en las atribuciones de unos entes, en relación con otros.
- Diseño presupuestal. En el periodo 2007-2012, el INAH ejerció la mayor proporción de los recursos del programa con el 68.8%. Asimismo, su presupuesto se incrementó 928,221.1 miles de pesos, al pasar de 1,277,127.0 miles de pesos ejercidos en 2007 a 2,121,056.4 miles de pesos en 2012.

El INBA ejerció el 12.3% de los recursos del programa y su presupuesto se disminuyó 1,560,811.6 miles de pesos, al pasar de 1,717,007.6 miles de pesos ejercidos en 2007 a 156,196.0 miles de pesos en 2012. Asimismo, se identificó que de 2008 a 2010, el instituto no recibió recursos para la preservación del patrimonio cultural que tiene a su cargo.

Por su parte, el CONACULTA a pesar de ser la institución coordinadora, sólo ejerció el 18.7% del presupuesto total del programa. Asimismo, se identificó que el presupuesto presentó un comportamiento irregular, ya que para 2007 el Consejo ejerció 296,631.1 miles de pesos; en 2008, 1,840,665.8 miles de pesos; en 2009, 95,214.3 miles de pesos; en 2010, ejerció 141,183.1 miles de pesos; en 2011, 228,999.5 miles de pesos, y para 2012 el CONACULTA ejerció 377,642.8 miles de pesos.

- Diseño metodológico. Se identificó que las etapas que intervienen para alcanzar el fin último que es la preservación del patrimonio cultural son la investigación, la protección, la conservación, la restauración, la recuperación y la difusión de los bienes culturales. Con el ciclo anterior, se logra resolver el problema público. No obstante, con el análisis de los diseños que se han revisado hasta ahora se identificó que no es posible cumplir con el objetivo general de la política pública.

En conclusión, no se estableció claramente la relación que guardan las etapas de la intervención pública para la preservación del patrimonio cultural, ni las estrategias de coordinación entre los entes que las operan.

- Diseño de rendición de cuentas. En síntesis, tanto el INAH como el INBA presentaron en los principales documentos de rendición de cuentas información sobre el presupuesto ejercido para la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y artístico. No obstante, ambas cifras no son consistentes en todos los documentos analizados. Además, los institutos carecieron de metas y objetivos para evaluar la preservación del patrimonio cultural a su cargo.

Por lo tanto, la información presentada se considera insuficiente para determinar si los institutos cumplieron con el objetivo y las metas del programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, respecto de la preservación del patrimonio cultural.

Finalmente, se identificó que el CONACULTA presentó en los principales documentos de rendición de cuentas información sobre el registro, inventario y catalogación de los bienes culturales que tiene a su cargo; sin embargo, no fue posible determinar si con estas acciones, el Consejo como institución responsable de operar la política pública cumplió con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de apoyo a comunidades para restauración de monumentos y bienes artísticos de

propiedad federal (FOREMOBA)", en relación con el total de bienes culturales que existen en nuestro país.

- Diseño de evaluación. En términos generales, los indicadores de la MIR del programa no fueron construidos conforme a las disposiciones del SED y la Metodología del Marco Lógico, lo que no permite realizar una valoración objetiva del desempeño del programa.

La lógica vertical de la MIR del programa es inadecuada, ya que no permite verificar la relación causa-efecto entre los objetivos de fin y estratégico con el sectorial, y la relación entre los objetivos de fin, propósito, componente y actividad.

Se considera que la lógica horizontal de la MIR presenta deficiencias en los indicadores de fin, propósito, componente y actividad, ya que éstos no permiten medir adecuadamente los objetivos correspondientes; las unidades de medida y las frecuencias de medición de algunos indicadores son incorrectas; además, en las fichas técnicas de los indicadores no se registró el apartado de criterios para la elección de indicadores (claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado).

Además, se identificó que no se ha corregido el diseño del programa, ya que como se mencionó anteriormente, el presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que las dependencias establezcan de manera puntual los objetivos y las metas que se alcanzarán con los recursos asignados, y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el SED.

En resumen, con el análisis de los resultados obtenidos en las evaluaciones practicadas a la política pública de preservación del patrimonio cultural en el periodo 2007-2012 y el presupuesto original y ejercido por las instituciones culturales, se identificó que el presupuesto no se asignó con base en los resultados obtenidos en las evaluaciones de los programas presupuestarios, ya que no se tomaron en cuenta los resultados de los informes de evaluación del CONEVAL, ni de las auditorías de desempeño de la ASF.

Asimismo, se identificó que es necesario realizar evaluaciones del desempeño en tiempo real, ya que las auditorías practicadas por el CONEVAL y por la ASF se realiza un año después de ocurrida la operación de la política.

Durante el periodo de evaluación, se pudo constatar que el Gobierno Federal no corrigió el diseño de los programas presupuestarios E012 y S208 para la preservación del patrimonio cultural, lo cual evidenció que la asignación presupuestal no se realiza con base en los resultados y el desempeño de los programas.

Por lo anterior, se comprueba la hipótesis de investigación de esta tesis: El PbR no ha logrado consolidarse como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, un ejemplo de ello, es que el presupuesto original de la política pública en materia cultural para el periodo 2007-2012, no se asignó con base en los resultados obtenidos por el INAH, el INBA y el CONACULTA en las evaluaciones del desempeño realizadas por el CONEVAL y por la ASF. Lo anterior, debido a que dichas instituciones no cumplieron con los objetivos y metas descritos en los programas presupuestarios E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación” y S208 “Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

FUENTES CONSULTADAS

Appleby, P. (1949). *Policy and Administration*. United States of America: University of Alabama Press.

Arellano Gault, D. (2004). *Nueva gestión pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa*. En Arellano G.D. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano G.D. y Purón C.G. (2004). *Presupuesto por Resultados en México*. En Arellano G.D. (coord.). *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, D.; Gil, J.R.; Ramírez, J.; Rojano, A. (2004) *Nueva Gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México*, en Arellano, G. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Argyris, C. (1957). *Personality and Organization: The conflict between system and the individual*. United States of America: Harper and Row.

Ayala, E.J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México: UNAM.

Ayala, E.J. (2001). *Presupuesto público. Gasto e ingreso del sector público*. En *Economía del sector público mexicano*, México: UNAM.

Bennis, W. (1967). *Las organizaciones del futuro*. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

BID y CLAD. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. United States of America: Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Bonnin, C.J.B. (1834). *Compendio de los principios de administración*. Madrid: Imprenta de José Palacios.

Bozeman, Barry. (1993). *La Gestión Pública: su situación actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica.

Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura de Económica.

Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. United States of America: University of Michigan Press.

Burbano R.J. (1988). *Presupuestos: enfoque moderno de planeación y control de recursos*. En Chapoy, B.B. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*, México: UNAM.

Chapoy, B.B. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*, México: UNAM.

Chávez P.J. (1997). *La Nueva Estructura Programática*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Chávez, P.J. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México: Fondo de Cultura Económica.

D. White, L. (1926). Introducción al estudio de la Administración Pública. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

Ferreiro S.L. (1980). *Introducción a la técnica del presupuesto por programas*, México: UNAM.

Frederickson, G. (1971). *Hacia una nueva Administración Pública*. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

Guerrero, O. (1990). *Introducción a la Administración Pública*. México: Editorial Harla.

Guerrero, O. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México: Editorial Harla.

Gulick, L. (1937). Notas sobre la teoría de la organización. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

Martner, G. (1967). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo XXI editores.

McGregor, D. (1957). *El lado humano de las organizaciones*. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: Como transforma el espíritu empresarial el sector público*. México: Ediciones Gernika.

Ostrom, V. (1974). *The intellectual crisis in American Public Administration*. United States of America: The University of Alabama Press.

Pérez-Jacome, F.D. (2010). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. En De Rosenzweig, F. (Coord.). (2010). *Midiendo los resultados del gobierno: origen y evolución de la rendición de cuentas en México y el mundo*. México: Universidad Panamericana y Editorial Porrúa.

Pintor, V.F. (2011). *El sistema de presupuesto por programas: enfoque para la gestión, planeación y evaluación del gasto público*. México: Jorale Editores.

Pyhrr, P.A. (1977) *Presupuesto base cero*, México: Limusa.

Ramírez, J., y Ramírez, E. (2004). *Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*. En D. Arellano Gault, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Saldaña, A. (1977). *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, México: INAP.

Sanabria, L.J.J. (1998). *Antología de Teoría de la Administración Pública*: México, Editorial ENEP Acatlán.

Shafritz, J. M. y Hyde A. C., (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.

Simon, H. (1946). *Los proverbios de la administración*. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

Taylor, F. (1912). *Testimonio ante la Cámara de representantes de los Estados Unidos*. En Guerrero O. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

UNAM. (1968). *El sistema de presupuesto por programas en la UNAM*. En Vázquez A.F. (1979). *Presupuestos por programas para el sector públicos de México*, México: UNAM.

Vázquez A.F. (1979). *Presupuestos por programas para el sector públicos de México*, México: UNAM.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Nueva York: Ronald Press.

Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wildawsky, A. (1989). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Process*. En Chapoy, B.B. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*, México: UNAM.

Wilson, W. (1887). *El estudio de la administración*. En Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. (1999). En Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Arellano, G.D. (1995). "Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, núm. 1, 119-147.

Arellano, G.D. (2002). "Nueva Gestión Pública: el meteorito que mato al dinosaurio". Lecciones para la reforma administrativa en México. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 23, 1-19.

Barea, T.B. y Martínez, Á.J. (2012). "Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero", *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. 69, 2012, pp. 9-21.

Dougnac, R. A. (1994). "Manual de historia del derecho indiano". México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 85, enero-abril, 1996.

Garnier, L. (2000). "Función de coordinación de planes y políticas", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la CEPAL, Serie 1, Santiago de Chile.

Guerrero, O. (1984). "El departamento de contraloría", *Revista de Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Núm. 57/58, enero-junio, 1984.

Lindblom, C. (1959). "La Ciencia de salir del paso". *Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, cuarto número enero-abril 2010*, 1-16.

Hood, C. (1991). "A public management for all Season?". *Public Administration Review. Vol. 69*, 3-19.

CONFERENCIAS

Makón, M.P., (2000). "V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana.

SITIOS ELECTRÓNICOS

Centro de Estudios de la Finanzas Públicas. (2005). "El presupuesto base cero". Recuperado el 7 de abril de 2014 de

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. (XXXX). "Manual sobre la clasificación funcional del gasto público". Recuperado el 4 de julio de 2014 de

http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0064.pdf

Cámara de Diputados. (2014). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Recuperado el 4 de abril de 2014 de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. (1988). "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes". Recuperado el 4 de agosto de 2014 de

<http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/597.pdf>

Instituto Nacional de Antropología e Historia. (1939). "Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia". Recuperado el 6 de agosto de 2014 de

<http://www.gobiernodigital.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/loinah.pdf>

Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2012). "Manual General de Organización". Recuperado el 4 de agosto de 2014 de

<http://www.normateca.inah.gob.mx/documents/MGO2012-A.pdf>

Instituto Nacional de Antropología e Historia. (2014). "Portal Institucional del INAH". Recuperado el 15 de diciembre de 2014 de <http://www.inah.gob.mx/iquienes-somos>

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. (2010). "Manual General de Organización". Recuperado el 4 de agosto de 2014 de <http://www.bellasartes.gob.mx/INBA/transparencia/marco/1099.pdf>

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. (1950). "Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura". Recuperado el 6 de agosto de 2014 de <http://www.bellasartes.gob.mx/INBA/transparencia/marco/1003.pdf>
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (s.f.). "Mejores Políticas para una vida mejor". Recuperado el 28 de Febrero de 2014, de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2000). "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". Recuperado el 16 de Mayo de 2014 de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano-1>

Secretaría de Educación Pública. (2012). "Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública". Recuperado el 4 de agosto de 2014 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280993&fecha=30/11/2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). "Sistema de Evaluación del Desempeño". Recuperado el 15 de Marzo de 2014 de http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996_.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). "Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados". Recuperado el 20 de Diciembre de 2014 de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2012). "Conceptualización GpR-PbR-SED". Recuperado el 16 de Mayo de 2014 de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2012). "Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2012". Recuperado el 10 de Agosto de 2014 de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2012). "Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2012". Recuperado el 10 de Agosto de 2014 de

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2014). "Lista del patrimonio mundial". Recuperado el 5 de Agosto de 2014 de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2014). "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural". Recuperado el 5 de Agosto de 2014 de <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>