

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales Dirigidos a la Cultura

2012-2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez
Alice Zahí Martínez Treviño
Manuel Francisco Lemas Valencia

Consultores externos

Jorge Eduardo Aceves Lozano del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación y Control de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales Dirigidos a la Cultura, 2012-2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales Dirigidos a la Cultura, 2012-2013*. México, DF. CONEVAL, 2014.

Contenido

GLOSARIO	5
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	12
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA	20
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS	26
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES	27
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32
ANEXO	34

Glosario

Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Cultura	Conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de

información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Padrón de
beneficiarios**

Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Patrimonio cultural

Comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas de la creación popular, y el conjunto de valores que dan sentido a la vida; es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo, la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte, y los archivos y bibliotecas.

**Patrimonio cultural
inmaterial
(intangible)**

Conjunto de conocimientos, representaciones y visiones culturales, tradiciones, usos, costumbres, sistema de significados, formas de expresión simbólica y las lenguas de determinada región.

**Patrimonio cultural
material (tangible)**

Patrimonio material expresado en bienes muebles e inmuebles.

Patrimonio natural

Todo aquel que incluye reservas naturales, jardines botánicos y zoológicos, así como colecciones de zoología, mineralogía y anatomía.

Patrimonio mixto

Responde de manera parcial o total a las definiciones de patrimonio cultural y natural.

Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Retos	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Salvaguarda

Medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial en un territorio, pueblo o cultura específica. Comprende las etapas de identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de seis programas federales dirigidos al campo de la cultura en 2012;¹ fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013² realizadas por el doctor Jorge Eduardo Aceves del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan solucionar o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a

¹ El periodo evaluado es 2012, por lo cual algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

² Las evaluaciones específicas del desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

la problemática que buscan contribuir a solventar, y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan subsanar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles para atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales dirigidos a la cultura, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S183	Programa de Fomento y Desarrollo a las Culturas Indígenas	PFDCI	CDI	Programa de Derechos Indígenas
S207	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias	PACMYC	SEP	Sin cambios
S208	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal	FOREMOBA	SEP	Sin cambios
S209	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados	PAICE	SEP	Sin cambios
U019	Apoyo a Desregulados	-----	SEP	Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación
U059	Instituciones Estatales de Cultura	-----	SEP	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Las ofertas culturales y deportivas son un medio valioso e imprescindible para consolidar una educación integral. Una sociedad culturalmente desarrollada tendrá una mayor capacidad para entender su entorno y estará mejor capacitada para identificar oportunidades de desarrollo (PND, 2013).

Las reformas realizadas el 30 de abril de 2009 al artículo 4°, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014), señalan que “toda persona tiene derecho al acceso a la cultura, como el ejercicio de sus derechos culturales; asimismo, el Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural”.

En México, aún se tienen retos importantes en el ámbito de la cultura. A continuación se presentan algunos de éstos con la finalidad de contextualizar el marco en el cual se circunscriben los programas federales en la materia. En primer lugar, se exponen los principales indicadores de pobreza en México y, posteriormente, información de las dinámicas ciudadanas en relación con la cultura.

INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO

En 2012, 45.5 por ciento de los y las mexicanas se encontraban en situación de pobreza, de los cuales 35.7 estaban en pobreza moderada y 9.8, en pobreza extrema (CONEVAL, 2012).

Además, 74.1 por ciento tenían al menos una carencia social y 23.9, al menos tres carencias sociales. De 2010 a 2012, en cinco de las seis carencias sociales se mostró una disminución del porcentaje de personas que las padecían, a excepción de la carencia de acceso a la seguridad social (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, México, 2010 y 2012

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos			
	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Pobreza				
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2
Privación social				
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4

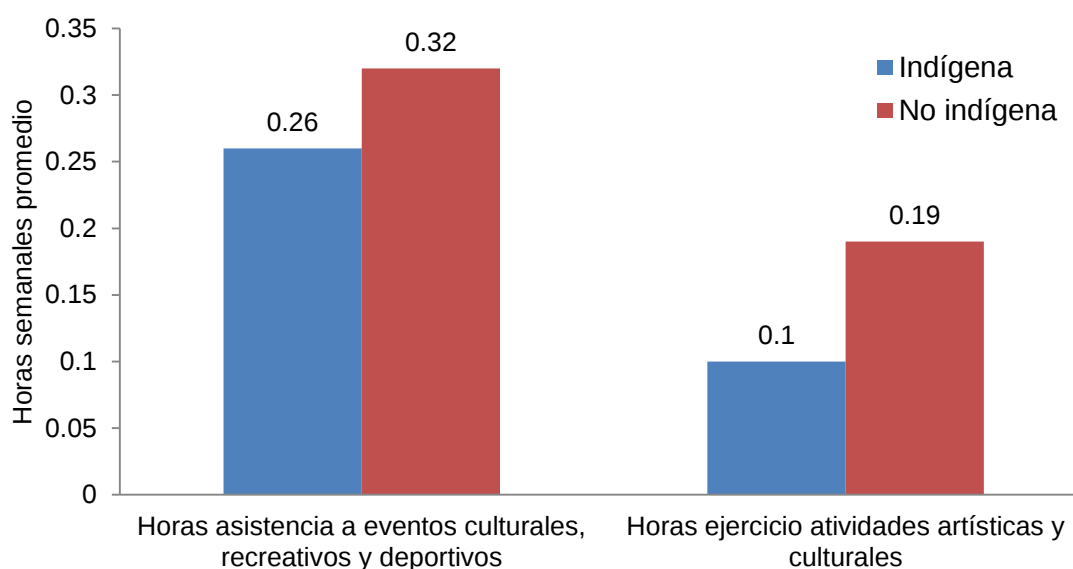
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas-Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010 y 2012.

DINÁMICAS CIUDADANAS EN MATERIA DE CULTURA

En 2012, 62 por ciento de la población asistió en el último año al menos en una ocasión a algún sitio o actividad cultural, lo que es equivalente a 389 veces el cupo del Estadio Azteca; de esta población, 53 por ciento eran mujeres y 47 por ciento, hombres. Además, 60 por ciento asistió a fiestas tradicionales; 35 por ciento, a ferias y festivales; 29 por ciento, a espectáculos culturales en la vía pública; y 12 por ciento, a cursos y talleres. Esto significa que las actividades culturales captan un mayor público, específicamente las que se refieren a espacios como el teatro, cine, sitios históricos, religiosos, arqueológicos, museos, bibliotecas, entre otros (ENCCUM, 2012).

El tiempo destinado por los miembros de hogares indígenas a la asistencia a actividades culturales es de 0.26 horas a la semana, en comparación con 0.32 horas a la semana que destinan los hogares no indígenas. Además, la población indígena ocupa su tiempo en ejecutar actividades artísticas sólo en 53 por ciento, respecto a la población no indígena (0.10 horas a la semana frente a 0.19 horas) (ENUT, 2009) (ver gráfica 1).

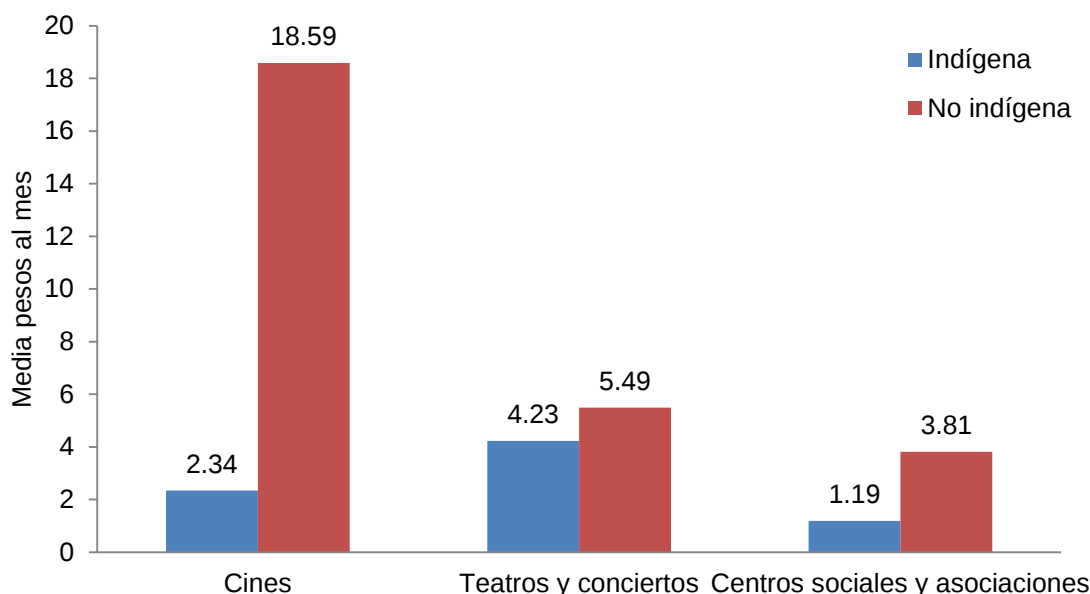
Gráfica 1. Horas medias semanales por persona dedicadas a actividades culturales, según su pertenencia a población indígena del hogar, México, 2009



Fuente: Elaborada por el doctor Jorge Eduardo Aceves Lozano para el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional sobre uso del Tiempo (ENUT 2009), INEGI.

En cuanto al desembolso en actividades culturales, la población indígena gasta en cine sólo 12.6 por ciento de lo que emplea la población no indígena, que son 2.34 pesos al mes frente a 18.59 pesos (ENIGH, 2012). El gasto monetario entre personas indígenas y no indígenas destinado a actividades culturales es mayor en este último grupo respecto al primero (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Gasto medio por persona al mes en cines, teatros y conciertos y cuotas a centros sociales, asociaciones y clubes, según pertenencia a población indígena del hogar, México, 2012



Fuente: Elaborada por el doctor Jorge Eduardo Aceves Lozano para el CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH 2012), INEGI.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la manera de socializar de la población indígena, en general, es el espacio donde precisamente se lleva a cabo la resignificación cultural. Así, las culturas indígenas participan en procesos sociales casi siempre comunitarios, no estáticos y diferentes a otros procesos de culturas o subculturas urbanas.

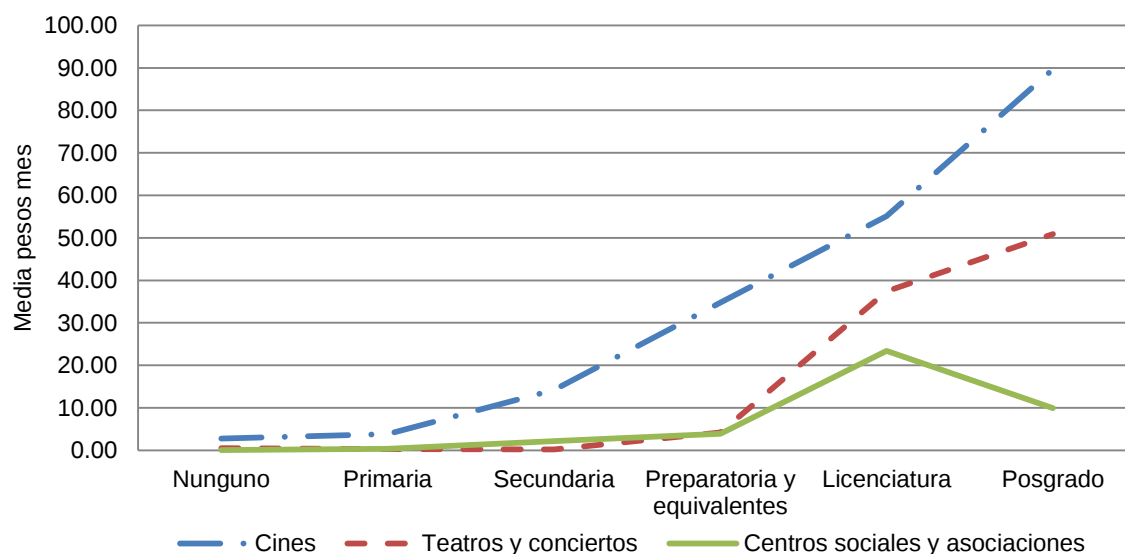
El reparto inequitativo de las oportunidades culturales no obedece sólo a la variable de pertenencia a la población indígena, o no, sino que va más allá, ya que existen otros factores a nivel social que generan un acceso diferenciado a las ofertas culturales. Uno de estos factores es, por ejemplo, el nivel educativo del jefe del hogar.

En 2012, las personas pertenecientes a hogares cuyo jefe no tiene estudios concluidos asistieron a actividades culturales 17 por ciento de lo que lo hacían quienes vivían en un hogar con jefe que reportó niveles de posgrado (0.13 horas frente a 0.75). Esta distancia

también estuvo presente en la práctica de actividades culturales. Quienes vivían en el primer tipo de hogares (con jefe sin estudios concluidos) destinaban a actividades artísticas y culturales 15 por ciento del tiempo que ocupaban quienes vivían en hogares cuyo jefe tenía nivel educativo de posgrado (0.06 horas frente a 0.39) (ENUT, 2009).

En el gasto monetario, en 2012, la distribución también fue muy dispareja de acuerdo con el nivel escolar. Por poner sólo el ejemplo del teatro y los conciertos, quienes vivían en hogares encabezados por una persona sin estudios gastaron apenas una media de 0.54 pesos por persona al mes frente a los 50.90 pesos que emplearon quienes vivían en hogares encabezados por una persona con nivel de posgrado (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Gasto medio por persona al mes en cines, teatros y conciertos y cuotas a centros sociales, asociaciones y clubes, según nivel escolar del jefe de hogar, México, 2012

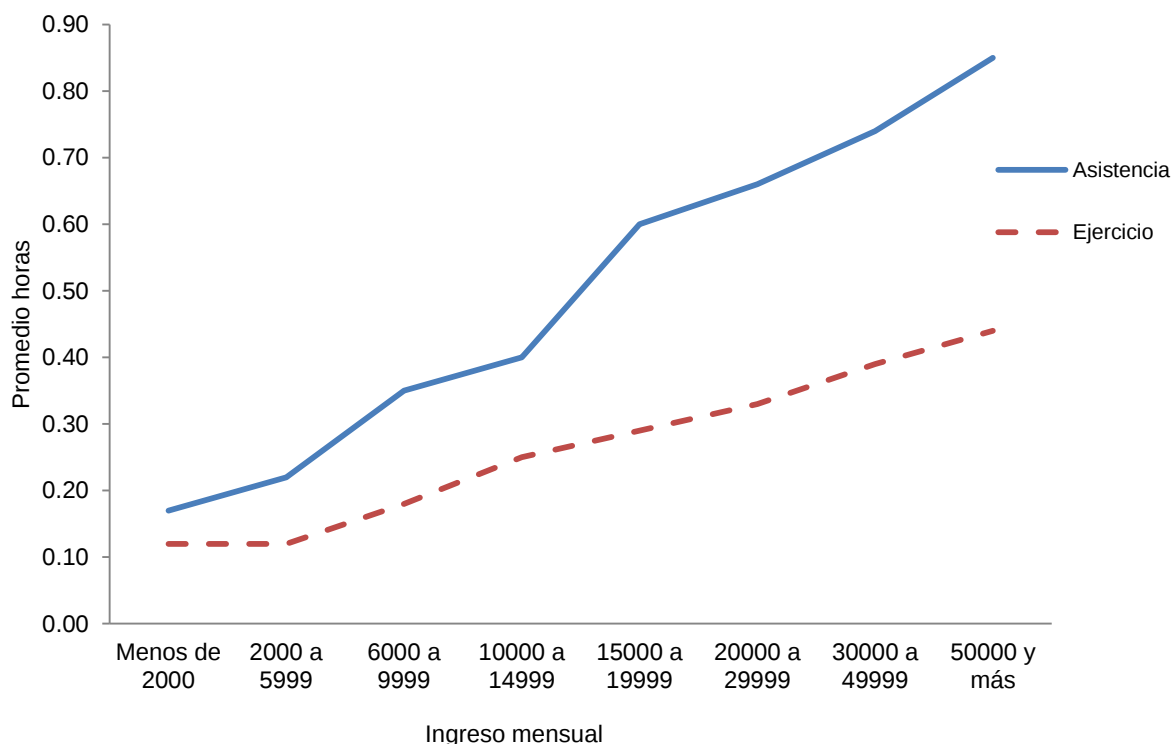


Fuente: Elaborada por el doctor Jorge Eduardo Aceves Lozano para el CONEVAL con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2012, INEGI.

El empleo de tiempo en actividades culturales decrece en relación con un nivel menor de ingresos en los hogares (ver gráfica 4). En 2012, para un ingreso mensual de menos de dos mil pesos se asistió por persona del hogar una media de 0.17 horas a este tipo de actividades y se practicaron las artísticas y culturales sólo durante 0.12 horas a la

semana; esto contrasta con el grupo de más de cincuenta mil pesos mensuales, en el cual se asistió a actividades culturales 0.85 horas por integrante y se practicaron las de carácter artístico y cultural durante 0.44 horas por persona (ENUT, 2009).

Gráfica 4. Horas medias semanales por persona dedicadas a la asistencia a actividades culturales, recreativas o deportivas y al ejercicio de actividades artísticas y culturales, según ingresos totales del hogar al mes, México, 2009



Fuente: Elaborada por el doctor Jorge Eduardo Aceves Lozano para el CONEVAL con datos de la Encuesta Nacional sobre uso del Tiempo (ENUT 2009), INEGI.

PRESERVACIÓN DE BIENES CULTURALES

México tiene una infraestructura y patrimonio culturales excepcionalmente amplios que lo ubican como líder de América Latina en este rubro. Cuenta con 187 zonas arqueológicas abiertas al público, 1,184 museos, 7,363 bibliotecas públicas, 594 teatros, 1,852 centros culturales y 869 auditorios, entre otros espacios, en los cuales se desarrolla una actividad cultural permanente (PND, 2013) (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Lista de lugares declarados como patrimonio cultural, natural y mixto en México por la UNESCO, 2014

Patrimonio cultural	Patrimonio natural
• Centro histórico de México y Xochimilco (1987) • Centro histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán (1987) • Centro histórico de Puebla (1987) • Ciudad prehispánica de Teotihuacan (1987) • Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque (1987) • Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes (1988) • Ciudad prehispánica de Chichén Itzá (1988) • Centro histórico de Morelia (1991) • Ciudad prehispánica de El Tajín (1992) • Centro histórico de Zacatecas (1993) • Pinturas rupestres de la sierra de San Francisco (1993) • Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (1994) • Ciudad prehispánica de Uxmal (1996) • Zona de monumentos históricos de Querétaro (1996) • Hospicio Cabañas de Guadalajara (1997) • Zona arqueológica de Paquimé, Casas Grandes (1998) • Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan (1998) • Ciudad Histórica fortificada de Campeche (1999) • Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco (1999) • Antigua ciudad maya de Calakmul (2002) • Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (2003) • Casa-taller de Luis Barragán (2004) • Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila (2006) • Campus central de la Ciudad Universitaria de la UNAM (2007) • Villa protectora de San Miguel El Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco (2008) • Camino real de Tierra Adentro (2010) • Cuevas prehistóricas de Yagul y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca (2010)	Patrimonio mixto
	• Sian ka'an (1987) • Santuario de ballenas de El Vizcaíno (1993) • Islas y áreas protegidas del Golfo de California (2005) • Reserva de la biosfera de la Mariposa Monarca (2008) • Reserva de biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar (2013) • La antigua Ciudad Maya y los bosques tropicales protegidos de Calakmul (2014)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2014.

El patrimonio cultural de México corre el riesgo de sufrir degradaciones o pérdidas irreversibles a causa del impacto ambiental, el saqueo o tráfico ilícito, los efectos de globalización y el impacto del desarrollo económico en virtud del crecimiento urbano y el turismo no planificado, que propician el deterioro del entorno (UNESCO, 2012).

La problemática en el manejo de los sitios Patrimonio Mundial también está relacionada con la afluencia turística que se ve amenazada, en no pocos casos, por la excesiva carga de visitantes. Es necesario el cuidado y la preservación del patrimonio cultural y evitar la puesta en riesgo de su valor excepcional, especialmente en aquellos sitios mixtos donde el entorno puede sufrir si no hay un correcto manejo del flujo de visitantes (UNESCO, 2012).

En este primer capítulo de la evaluación integral se describieron algunos problemas que tienen que ver con el acceso a la cultura a fin de hacer una caracterización general que permita entender los principales retos en la materia. De manera sucinta, se puede señalar que los retos son: a) el acceso desigual a la cultura con relación a la pertenencia a población indígena, condición socioeconómica y nivel educativo; y b) la necesidad de estrategias de preservación y conservación de bienes culturales.

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Con diversas estrategias y acciones se han tratado de resolver las principales problemáticas en el acceso y el fomento de la cultura. Entre las estrategias está la puesta en marcha de siete programas a cargo de la CDI y la SEP, los cuales buscan fomentar y apoyar el acceso a la cultura (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan los programas).

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática mencionada. Se describe tanto su cobertura como su gasto ejercido y se formulan consideraciones sobre si existe complementariedad o coincidencia entre ellos.

El conjunto de programas que componen el grupo temático tienen como objetivo en común favorecer el crecimiento de la oferta de expresiones culturales y contribuir al acceso de la cultura, como se indica en la definición de los objetivos de cada uno de los seis programas. Para fines de este análisis, los programas evaluados se reunieron en tres grupos de conformidad con sus objetivos y la población que atienden (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Agrupación temática programas federales dirigidos a la cultura, México, 2012

Temática	Programa
Apoyo a procesos culturales de indígenas y grupos comunitarios	Programa de Fomento y Desarrollo a las Culturas Indígenas
	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
Acceso a la cultura y preservación de patrimonios históricos	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
Desarrollo educativo, cultural, científico y artístico	Apoyo a Desregulados
	Instituciones Estatales de Cultura

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Los programas del primer grupo buscan contribuir al fortalecimiento e impulso de los procesos culturales de grupos indígenas, así como de propuestas culturales colectivas enfocadas al rescate del patrimonio cultural. Los programas llevan a cabo acciones de financiamiento de proyectos culturales tradicionales y populares para que puedan ser expuestos por grupos indígenas o portadores de alguna cultura popular (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Programas federales dirigidos a la cultura de fortalecimiento e impulso de procesos culturales de indígenas y grupos comunitarios, México, 2012

Programa	Objetivos
PFDCI	Impulsar los procesos culturales que incidan en la creatividad, fortalecimiento y rescate del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, la equidad y la corresponsabilidad, así como en las necesidades enmarcadas en la situación y contexto social actual a través de tres tipos de apoyos: a) proyectos que impulsan la recuperación o preservación del patrimonio cultural; b) para la realización de encuentros nacionales e interculturales; y c) a promotores culturales.
PACMYC	Contribuir al fortalecimiento de procesos culturales comunitarios mediante el apoyo financiero a proyectos culturales. La población interesada que se organiza para operar proyectos que promuevan el desarrollo de las culturas populares recibe apoyo financiero por parte del programa. Propicia la participación de todos los órdenes de gobierno, así como de otras instancias sociales y privadas, en la aportación de recursos económicos para integrar un fondo para el apoyo de proyectos que fortalezcan expresiones de la cultura popular. Opera a través de una convocatoria anual abierta a grupos portadores de cultura popular y el apoyo financiero que otorga a los proyectos autorizados podrá ser de hasta cincuenta mil pesos.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

El segundo grupo de programas procura contribuir al acceso a la cultura, mejorar la infraestructura y preservar los bienes históricos. Los programas comparten la cualidad de buscar la participación de los tres órdenes de gobierno, así como de las organizaciones de la sociedad civil y las universidades públicas para llevar a cabo las actividades de preservación, mejora y restauración de los bienes culturales. Los programas del grupo otorgan apoyos financieros para las acciones antes enunciadas (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Programas Federales dirigidos a la cultura, específicamente al acceso a ésta y preservación del patrimonio histórico, México, 2012

Programa	Objetivos
FOREMOBA	Contribuir a que, a través de los tres órdenes de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, la población tenga acceso al patrimonio cultural mexicano mediante la protección, conservación, restauración y difusión del patrimonio cultural. Aporta recursos económicos y asesoría para la preservación de bienes muebles e inmuebles históricos con valor artístico y cultural de propiedad federal. El monto de recursos económicos que otorga el programa a cada proyecto aprobado es de una tercera parte y el resto lo aportan dos instancias adicionales, sean los gobiernos estatales o municipales, o bien, comunidades y asociaciones civiles.
PAICE	Contribuir a la creación, mantenimiento y optimización de los bienes muebles e inmuebles en que se desarrollan las múltiples y diversas expresiones artísticas y culturales del país, con el fin de mejorar la calidad de vida de la sociedad. Lleva a cabo sus objetivos gracias al cofinanciamiento de proyectos con sus contrapartes (Distrito Federal y sus delegaciones, estados y municipios, universidades públicas y sociedad civil organizada) para la edificación, conservación y mejoramiento de espacios dedicados a las actividades artísticas y culturales, con el objeto de promover su acceso, goce y disfrute entre la población.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

El tercer grupo de programas tiene el propósito de ampliar el desarrollo educativo, cultural, científico y artístico, así como apoyar la realización de proyectos culturales en las entidades federativas. Los programas entregan apoyos monetarios para la capacitación, financiamiento de servicios, y proyectos sociales y culturales (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Programas federales dirigidos a la cultura de desarrollo educativo, cultural, científico y artístico, México, 2012

Programa	Objetivos
Apoyo a Desregulados	Contribuir a ampliar el desarrollo educativo, cultural, científico y artístico del país al atender a la población mediante el financiamiento a instituciones y organizaciones dedicadas a la difusión de la cultura, la ciencia, la educación y el arte. Estos apoyos se fundamentan en acuerdos, convenios y decretos presidenciales y se destinan a actividades de investigación científica, tecnológica, económica y social, servicios educativos, cursos de capacitación, y publicaciones para la difusión de investigaciones.
Instituciones Estatales de Cultura	Dirigir y supervisar las acciones de respaldo de los proyectos culturales de las entidades federativas. La Dirección General de Vinculación Cultural del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) canaliza el presupuesto otorgado por la Federación a las diferentes instituciones estatales de cultura, y realiza una supervisión ejecutiva y administrativa de los proyectos subvencionados.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

COBERTURA

En el grupo primero, los programas atienden principalmente a las personas portadoras de culturas tradicionales y populares. Las poblaciones objetivo de los programas se engloban en las organizaciones tradicionales indígenas y comunitarias avaladas por las asambleas comunitarias, así como portadores de cultura popular que, de forma colectiva, estén interesados.

Los programas del segundo grupo atienden a las instancias estatales, municipales, comunitarias, universidades públicas estatales y sociedad organizada encargadas de la promoción y desarrollo cultural y artístico. También, a los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal que son de interés para una institución, entidad gubernamental estatal o municipal, así como comunidades y organizaciones civiles.

El tercer grupo de programas atiende a los organismos desregulados en todas las entidades federativas.

Cinco de los seis programas evaluados tienen una eficiencia en cobertura mayor de 75 por ciento; la excepción es el PAICE, el cual no tiene cuantificada su población objetivo, lo que no hace posible calcularla. El problema de la cuantificación de su población reside en la falta de un registro de todas las instituciones que, a nivel nacional, están encargadas e interesadas en el desarrollo, promoción y difusión de la cultura (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Cobertura de los programas federales dirigidos a la cultura, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
PFDCI	Organizaciones tradicionales indígenas	7,028	715	743	103.9
PACMYC	Grupos de portadores de cultura popular	4,800	1,336	1,135	84.9
FOREMOBA	Proyectos aprobados	115	116	87	75
PAICE	Personas morales	SD	SD	70	SD
Apoyo a Desregulados	Organismos desregulados	12	11	11	100
Instituciones Estatales de Cultura	Público atendido	32	32	32	100

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

PRESUPUESTO

El gasto ejercido por el conjunto de programas aumentó en 2012 respecto a 2011: en 2012, el presupuesto ejercido fue mayor en 1,738 millones de pesos, lo que significó un incremento de 645.28 millones de pesos en relación con 2011.

De 2011 a 2012, cuatro de los seis programas evaluados redujeron su presupuesto, a excepción de los programas Apoyo a Desregulados y de Instituciones Estatales de Cultura. Este último aumentó más del doble del presupuesto que ejerció en 2011 en comparación con 2012, al pasar de 499.72 a 1,149.22 millones de pesos (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Gasto de los programas federales dirigidos a la cultura (millones de pesos), México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PFDCI	SD	48.1	44.27	25.24	57.13	52.16
PACMYC	SD	22.65	26.12	28.31	24.12	23.3
FOREMOBA	SD	17.45	31.23	29.76	27.44	19.23
PAICE	SD	55.56	129.2	120.17	108.9	103.35
Apoyo a Desregulados*	NA	NA	367.82	365.71	375.4	390.75
Instituciones Estatales de Cultura**	NA	SD	SD	880.54	499.74	1,149.22

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012. El programa inició actividades en *2009 y ** 2008.

SD: Sin datos.

NA: No aplica.

COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

Dentro del grupo de cultura, se pueden observar complementariedades entre los programas. Las acciones del PFDCI y el PACMYC se destinan al área de la cultura popular e indígena y apoyan proyectos comunitarios. Por otro lado, el programa de Instituciones Estatales de Cultura y Apoyo a Desregulados funciona como canalizador de recursos para instituciones y organismos que fomentan el desarrollo cultural, educativo, científico y artístico de la población. Sin embargo, cada binomio también se caracteriza por la diversidad en la definición de sus poblaciones objetivo, por lo cual se elimina algún indicio de coincidencia. No obstante, esto no implica que los programas del grupo temático no sean parte de una estrategia general que sí intenta abordar diferentes aspectos del problema de la cultura en México.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

Del conjunto de programas, es de destacar su amplia cobertura, que cumple con las expectativas programadas, además de la eficiencia en resultados al analizar el manejo del presupuesto y los indicadores que le dan seguimiento.

Los lineamientos y reglas de operación como instrumentos que ordenan y regulan las actividades y acciones de los programas también han sido modificados y adecuados con cierta regularidad por los programas que tienen obligación de contar con reglas de operación. Los programas lograron solidez en la implementación de sus actividades y en los apoyos otorgados a las poblaciones atendidas.

Los programas cuyo objetivo es propiciar la participación de los tres órdenes de gobierno, para la concurrencia de fondos y el seguimiento de los compromisos establecidos, generalmente han alcanzados sus metas.

Otra fortaleza es que cada programa tiene un ámbito específico para la atención de las necesidades culturales; por ello, no ocurren traslapes o reiteraciones en las acciones que los programas desarrollan (ver cuadro 10).

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Uno de los principales retos que enfrenta el conjunto de los programas es una distribución de las opciones y oportunidades culturales claramente desiguales, las cuales se reflejan en el menor acceso a éstos que tienen los indígenas y los hogares con bajos niveles educativos o de recursos.

Se precisan cambios en los aspectos de diseño de los programas, ya sea en lo que hace a un mejor diseño del programa (Instituciones Estatales de Cultura) o a su reformulación y actualización en cuanto a la realidad social que está encarando (Apoyo a Desregulados).

Existe una gran variabilidad de los indicadores utilizados (Instituciones Estatales de Cultura, FOREMOBA, Apoyo a Desregulados y PFDCI) que impide hacer conclusiones sobre los avances y posibles retrocesos de los programas. En la actualidad, son necesarios pequeños ajustes que, una vez realizados, deberían implicar la preservación de los indicadores por un margen suficiente de años.

Algunos retos presentes a nivel organizativo pueden ser consecuencia de una deficiente estructura interna (FOREMOBA) por la ausencia de recursos humanos suficientes (PACMYC) o el incumplimiento de algunas de las metas establecidas para 2012 (PAICE). Ante una coyuntura de escasez de recursos, el aspecto organizacional de los programas cobra una mayor relevancia (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Avances y retos de los programas federales dirigidos a la cultura, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
PFDCI	Registra información relevante en su aplicación, especialmente en la contabilización de los proyectos apoyados, descripción de su naturaleza y el detalle de las poblaciones beneficiadas, con un oportuno desglose en función de sexo.	Procurar una mayor estabilidad en los indicadores utilizados para medir su desempeño.
PACMYC	Por su desempeño, es un programa consolidado y dinámico: de manera regular modifica sus reglas de operación; mejora sus instrumentos, como la Matriz de Indicadores para Resultados; y actualiza sus modelos de gestión, operación y desarrollo de las actividades. Precisa y transparenta sus procesos de selección y determinación de los proyectos que son apoyados, tal como lo establecen las reglas de operación.	Continuar con las tareas enmarcadas en el Programa Especial de Mejora de Gestión. Desarrollar acciones que incentiven y sensibilicen a la sociedad mexicana a valorar y reconocer la diversidad y riqueza cultural de nuestro país. Continuar aumentando el número de estados que son atendidos y, de acuerdo con el incremento presupuestario, apoyar a un mayor número de proyectos.
FOREMOBA	Muestra una tendencia al crecimiento anual de proyectos beneficiados, lo que significa el aumento de participación en las convocatorias anuales de los tres niveles de gobierno, de instituciones y comunidades locales. Mantiene un sobresaliente cumplimiento de sus metas, lo que muestra que los objetivos del programa se están cumpliendo.	Mantener los vínculos interinstitucionales en SEP-Conaculta e impulsar sinergias con otras instituciones del Estado que realizan acciones similares de preservación (como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Turismo). Realizar un diagnóstico propio que reflexione sobre las tendencias decrecientes del presupuesto y del número de proyectos atendidos en el último periodo.
PAICE	Hay claridad en la presentación y formulación de los diferentes tipos de indicadores. Hay una identificación clara de la población beneficiada por el programa, así como en la cobertura estatal, municipal y por localidad.	Revisar el comportamiento de los indicadores de fin, componente y actividad, ya que estuvieron por debajo de sus metas. Reforzar la plantilla de personal para mejorar los diagnósticos de problemas que se deben atender y para la cuantificación de las poblaciones

		potencial y objetivo. Modificar la lista de beneficiarios/as en la que se expliquen los totales de apoyos por año.
Apoyo a Desregulados	Ha tenido un comportamiento regular en sus resultados, al cubrir y superar sus metas en 2012 y años anteriores. La construcción de metas es clara y congruente con el número de organismos apoyados, de recursos, cuentas por pagar y personas atendidas.	Formular la Matriz de Indicadores de Resultados del programa de manera integral entre todas las unidades responsables. Revisar su desempeño histórico para considerar la posibilidad de cambios en sus lineamientos o normativa, con la finalidad de actualizar la regulación de sus actividades.
Instituciones Estatales de Cultura	La amplia atención respecto del ámbito territorial es una de sus fortalezas principales.	Realizar un diagnóstico de diseño que permita visualizar objetivos, metas y procedimientos oportunos para la realización de sus actividades.

Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Capítulo 5. Buenas prácticas

La identificación de buenas prácticas en acciones y programas encaminados a la cultura ayuda a encontrar elementos que, en dado caso y dependiendo del contexto, pueden replicarse para obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos planteados. En este capítulo se presentan aquellas experiencias que pueden abonar en la elaboración de políticas públicas en la materia.

En el campo de la vinculación entre cultura y desarrollo hay experiencias en el ámbito internacional que demuestran la movilización de recursos en cuanto a pensar la cultura como un sector emergente de inversión privada y pública. En Estados Unidos, un estudio de American for the Arts y National Endowment for the Arts (NEA) arrojó que, en 2005, las actividades artísticas promovidas por organizaciones no lucrativas y sus públicos, sin tomar en cuenta las industrias culturales de Hollywood y Broadway, movilizaron entre 166.2 billones de dólares y crearon 5.7 millones de empleos de tiempo completo. Dicho estudio contribuyó a que el NEA incrementara sus recursos en 2008 (Jiménez y Florescano, 2008).

En el ámbito de la descentralización, el caso de Estados Unidos también llama la atención por la manera en que lleva a cabo sus esquemas, ya que no tiene una instancia nacional que coordine las políticas culturales ni un currículo educativo nacional. El NEA apoya proyectos de educación artística y el National Endowment for Humanities, de patrimonio y acervo. La mayoría de los museos son privados y su financiamiento proviene de corporaciones, individuos y comunidades (Jiménez y Florescano, 2008).

En España, coexisten el Ministerio de Cultura y un esquema de regiones autónomas y administraciones municipales. Éstas diseñan proyectos territoriales y gestionan sus propias instituciones culturales. En Chile se convocó, en 2008, al Congreso Nacional de Cultura para diseñar un programa en el cual participaron más de doscientos representantes del país. También en Chile, durante la presidencia de Michelle Bachelet,

se crearon consejos regionales de cultura para definir políticas públicas junto con el Consejo Nacional (Jiménez y Florescano, 2008).

En Lyon, Francia, desde la década de 1990, se gestaron diferentes acciones que involucraron a los ciudadanos para la salvaguarda de su patrimonio cultural. Lo anterior ha contribuido a la cohesión social y al desarrollo económico de la ciudad, específicamente de su centro histórico. Se han integrado comités de intereses locales, integrados por habitantes de la zona patrimonial, que diseñan y proponen recorridos turísticos. Así, la oficina de turismo de la ciudad se nutre del conocimiento de los miembros del comité y promueve sentimientos de pertenencia de los habitantes hacia su hábitat cotidiano (Hernández González, 2010).

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013a). *Evaluación específica de desempeño del Programa Apoyo a Desregulados 2012-2013*. México.

_____ (2013b). *Evaluación específica de desempeño del Programa Instituciones Estatales de Cultura 2012-2013*. México.

_____ (2013c). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias 2012-2013*. México.

_____ (2013d). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artístico de Propiedad Federal 2012-2013*. México.

_____ (2013e). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados 2012-2013*. México.

_____ (2013f). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas 2012-2013*. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México (ENCCUM) 2012. México: INEGI.

_____ Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares 2012 (ENIGH 2012). México.

_____ Encuesta Nacional sobre Uso de Tiempo (ENUT 2009). México.

Hernández, Edna (2010). Sobre patrimonio cultural y participación ciudadana, en Francisco Ollero Lobato (coord.). *Patrimonio cultural, identidad y ciudadanía*. Quito: Ediciones ABYA-YALA.

Jiménez, Lucina y Enrique Florescano (2008). Las instituciones culturales: logros y desafíos, en Francisco Toledo *et al.* *Cultura mexicana. Revisión y prospectiva*. México: Taurus-Santillana.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Presidencia de la República.

Programa Especial de Cultura y Arte (2014-2018). México: Presidencia de la República. Recuperado el 23 de junio de 2014 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014

UNESCO (2012). *40 Años de la Convención de Patrimonio Mundial. Patrimonio Mundial, Cultural y Desarrollo en América Latina y el Caribe (turismo y territorio, clave para el desarrollo comunitario)*. Recuperado el 20 de junio de 2014 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002229/222955m.pdf>

Valenzuela, Fernando (s.f.). *Los derechos culturales y sus políticas públicas en México a la luz del fenómeno de globalización*. Recuperado el 19 de junio de 2014 de <http://www.eventosen.mx/do%C3%B1a-diabla-universidad-mexico-city/cantina-do%C3%B1a-diabla-31-dic.html>

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales dirigidos a la cultura, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Fomento y Desarrollo a las Culturas Indígenas	Indígenas y organizaciones de la sociedad civil	Rural	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias	Bienes inmuebles, patrimonio cultural y portadores de cultura	Rural	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	Todas
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal	Bienes inmuebles y patrimonio cultural	Ambos*	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	Monetario	Todas
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados	Bienes inmuebles, patrimonio cultural, dependencias y entidades estatales, y organizaciones de la sociedad civil	Ambos*	Infraestructura	No monetario	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro
Apoyo a Desregulados	Instituciones de educación, instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil	Urbano	Capacitación, financiamiento de servicios, compensación garantizada al ingreso y servicios educativos	Monetario	Distrito Federal
Instituciones Estatales de Cultura	Instituciones de cultura	Ambos*	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	Sin datos

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013.

*Rural y urbano.