

# **coneval**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

**Evaluación integral del desempeño  
de los programas federales  
dirigidos a la cultura**

**2014-2015**

Lo que se mide **se puede mejorar**

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

---

Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos a la cultura, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160,  
Col. San Ángel Inn, CP. 01060  
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos a la cultura, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Investigadores académicos 2010-2016\*

**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

\*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

## Colaboradores

### Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Liv Lafontaine Navarro  
Alice Zahí Martínez Treviño  
Alejandra Correa Herrejón

### Consultores externos

N.I.K. BETA, S.C.  
María Begoña Iguñiz Echeverría (coordinadora)

## Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública en la revisión de este documento.

## Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO .....	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA CULTURAL.....	22
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO .....	34
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO .....	35
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS .....	37
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES .....	39
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41
ANEXO.....	46

## Glosario

<b>Coincidencia</b>	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.
<b>Complementariedad</b>	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.
<b>Cultura</b>	Conjunto de productos y actividades humanas que permiten transformar las ideas y aspectos creativos a través de un proceso de creación, producción, transmisión, consumo, preservación y formación, materializados en bienes y servicios culturales, caracterizados por su contenido simbólico.
<b>Diagnóstico</b>	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.
<b>Evaluación</b>	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.
<b>Línea de Bienestar</b>	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
<b>Línea de Bienestar Mínimo</b>	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
<b>Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)</b>	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.
<b>Monitoreo</b>	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.

<b>Padrón de beneficiarios</b>	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.
<b>Población atendida</b>	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
<b>Población objetivo</b>	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.
<b>Población potencial</b>	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
<b>Pobreza</b>	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
<b>Pobreza extrema</b>	Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra 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 obtención de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
<b>Programa social</b>	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
<b>Recomendaciones</b>	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.

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

Este documento presenta la Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales Dirigidos a la Cultura en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015,<sup>1</sup> llevadas a cabo por N.I.K. Beta, S.C. con la coordinación de María Begoña Iguñiz Echeverría, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis 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 resolver 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 la problemática que buscan contribuir a solucionar o apoyar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

---

<sup>1</sup> La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo 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 otro lado, junto con los informes de las evaluaciones se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- 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 solventar o apoyar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de 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.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los programas analizados están a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales dirigidos a la cultura, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S207	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias	PACMYC	SEP	
S208	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal	FOREMOB A	SEP	S268 Programa de Apoyos a la Cultura
S209	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados	PAICE	SEP	
U059	Instituciones Estatales de Cultura	-----	SEP	

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

## Capítulo 1. Análisis general de la problemática en materia de cultura

El patrimonio cultural de México y su disfrute, en sus manifestaciones tangibles (material) e intangibles (inmaterial), son el objeto de los programas que integran el grupo temático evaluado. El diagnóstico considera tres aspectos relacionados con la problemática cultural: la infraestructura, el aprovechamiento y disfrute, y la contribución del sector cultura a la economía nacional.

### INFRAESTRUCTURA CULTURAL

México ha construido a lo largo de su historia una extensa infraestructura cultural, la mayor de América Latina, la cual comprende, entre otros bienes, 187 zonas arqueológicas abiertas al público, 108,000 monumentos históricos, 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 (PECyA, 2014).

México cuenta con 33 sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales 5 bienes son naturales, 27 culturales y 1 es considerado mixto. Es el país de América Latina con más reconocimientos en la lista y el sexto a nivel mundial, después de Italia, España, China, Francia y Alemania (Unesco, 2016).

Respecto al patrimonio cultural inmaterial, de acuerdo con el Sistema de Información Cultural del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), en el ámbito nacional, México posee 249 recursos. A escala internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés) reconoce ocho como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad; entre ellos, los conjuntos musicales tradicionales como el mariachi, la comida tradicional mexicana, la ceremonia ritual del pueblo totonaco, conocida como los Voladores, y las fiestas dedicadas al Día de Muertos. México es el segundo país de América Latina, detrás de Colombia, con más prácticas y expresiones culturales reconocidas (Unesco, 2016).

Ante esto, surge con gran peso el tema de la preservación del patrimonio cultural, ya que la infraestructura multicultural mexicana está expuesta al deterioro a consecuencia de la

degradación ambiental, el saqueo o tráfico ilícito de obras arqueológicas y artísticas, los efectos de la globalización y el impacto del desarrollo económico en cuanto al crecimiento de los núcleos urbanos y una mayor, en ocasiones excesiva, afluencia turística a los sitios del patrimonio monumental (Unesco, 2012).

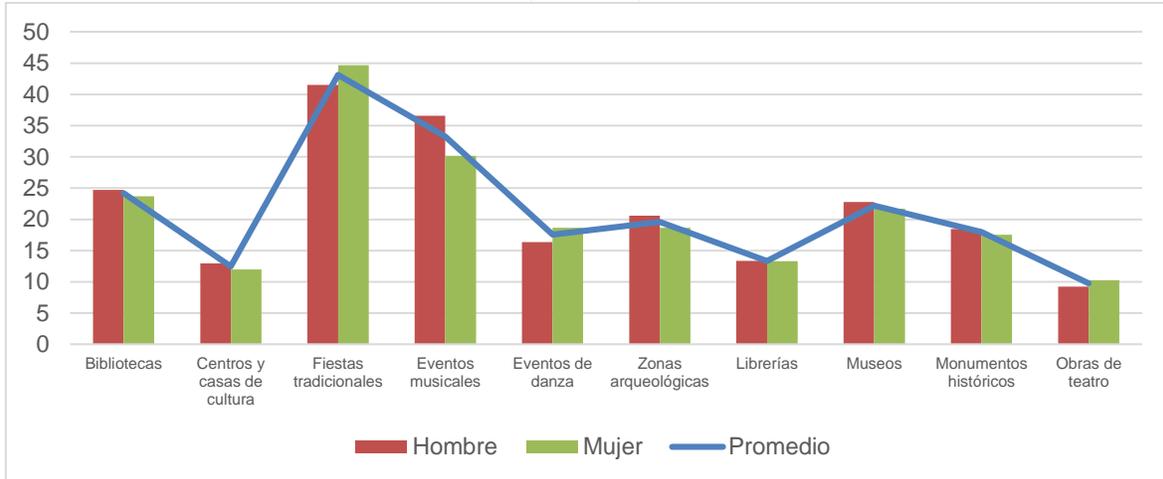
A pesar de que se reconoce que los procesos de conservación deben comenzar por la sociedad misma, ante la importancia del extenso patrimonio cultural del pueblo mexicano, es también fundamental la participación de los distintos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

#### **APROVECHAMIENTO Y DISFRUTE DE LA INFRAESTRUCTURA CULTURAL**

En 2013, a nivel nacional, la tasa de asistencia de los integrantes del hogar de doce años y más a actividades culturales, deportivas y de entretenimiento fue de 11.8, con un promedio de 3.5 horas a la semana; la tasa de participación en el caso de las mujeres fue de 10.4 y en el de los hombres, de 13.4. Esto significa que de las casi 79 millones de personas encuestadas, sólo 9.3 millones participaron en estas actividades, de las cuales 4.3 millones fueron mujeres y 5 millones, hombres (INEGI, 2014).

De manera desagregada, la asistencia a los distintos actos y espacios culturales por sexo, en 2010, sólo presenta una diferencia importante entre hombres y mujeres en lo referente a actividades musicales, con una mayor participación de hombres, equivalente a 36.6 por ciento, a diferencia de 30.2 de mujeres. En las demás actividades y espacios culturales, la asistencia es similar (Conaculta, 2010b) (ver gráfica 1).

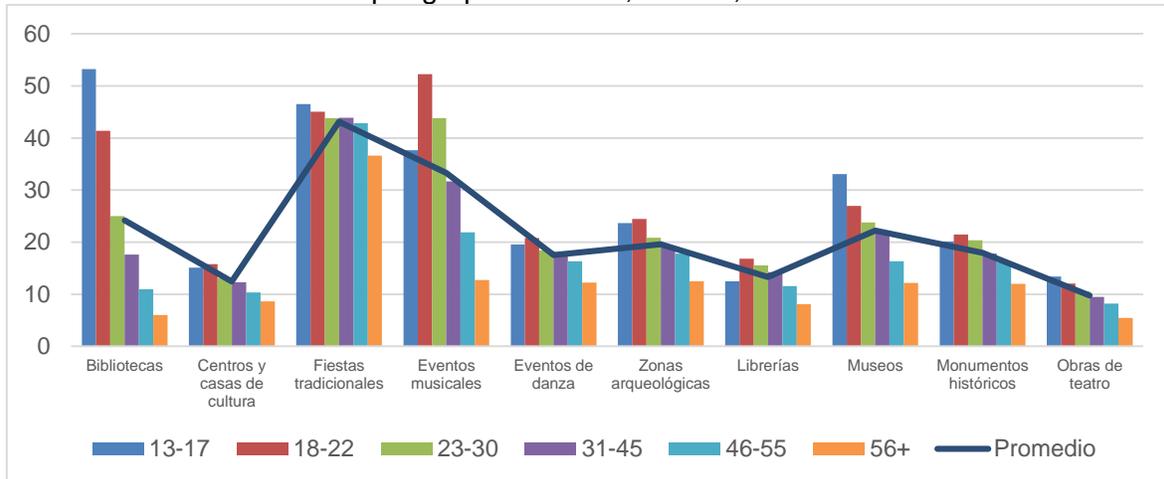
Gráfica 1. Porcentaje de asistencia a eventos y espacios culturales en el último año por sexo, México, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales 2010, CNDI/SIC (Conaculta, 2010b).

En cuanto a la asistencia a eventos y espacios culturales por grupos de edad en 2010, sobresale la del grupo de trece a diecisiete años a bibliotecas, con más de la mitad de los entrevistados (53.2 por ciento), muy por encima del promedio nacional y con una diferencia muy marcada respecto de la participación de los otros grupos de edad. En cuanto al grupo de dieciocho a veintidós años, más de la mitad (52.3 por ciento) asistieron a alguna presentación musical. El resto de los grupos concurrieron sobre todo a fiestas tradicionales y no tuvieron una participación significativa en las demás actividades y espacios culturales (ver gráfica 2).

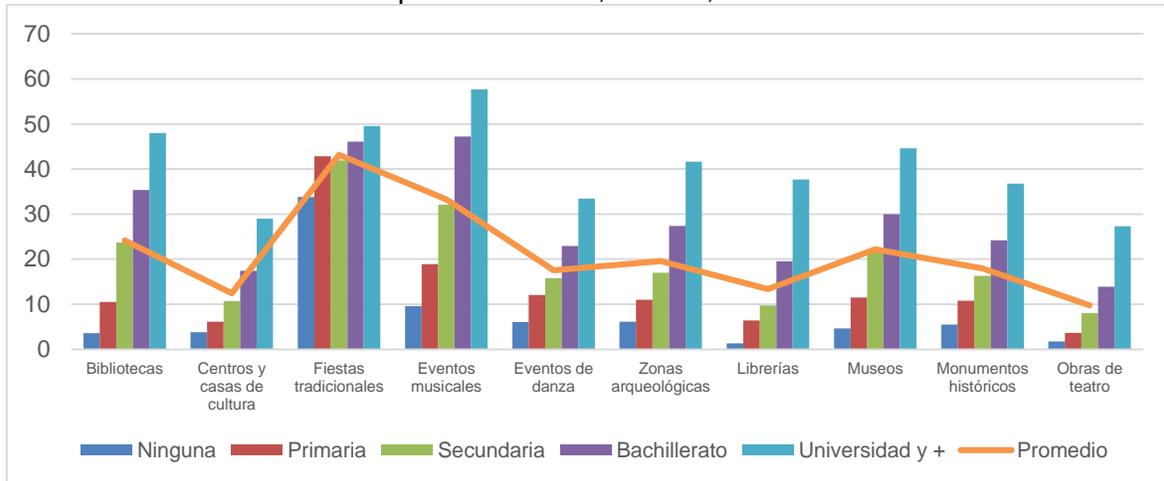
Gráfica 2. Porcentaje de asistencia a actividades y espacios culturales en el último año por grupos de edad, México, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales 2010, CNDI/ SIC (Conaculta, 2010b).

Como se observa en la gráfica 3, hay una marcada relación entre el nivel educativo de las personas y la asistencia a eventos y espacios culturales. En términos generales, una mayor proporción de personas con altos niveles educativos asisten a todo tipo de eventos culturales; entre ellos, destacan los de carácter musical como los que mayor asistencia atraen entre el grupo de personas con educación superior o posgrado. El grupo que menor asistencia reporta es el que no cuenta con ningún tipo de instrucción, sólo con una participación significativa en las fiestas tradicionales, aunque apenas superior a 30 por ciento.

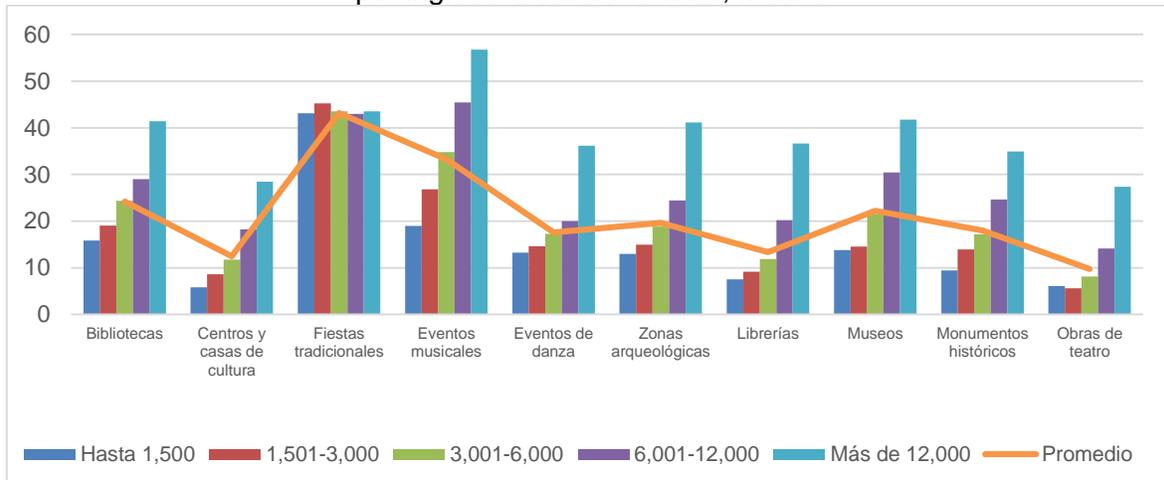
Gráfica 3. Porcentaje de asistencia a actividades y espacios culturales en el último año por escolaridad, México, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales 2010, CNDI/SIC (Conaculta, 2010b).

De la misma forma, el ingreso familiar tiene un impacto importante en la asistencia a actos culturales. En ese sentido, es significativamente mayor la proporción de personas con ingreso mensual superior a los 12,000 pesos que asistieron en 2010 a todo tipo de actividades que aquellas que percibieron un ingreso inferior a éste. De nuevo, las fiestas tradicionales se distinguen, ya que parece que el nivel de ingresos es una variable que no está relacionada con este tipo de celebraciones y registra un porcentaje de participación similar en todos los grupos. Esto tiene que ver con el arraigo tan profundo de la sociedad mexicana con las festividades y tradiciones heredadas de las culturas prehispánicas y colonial, plasmadas de manera habitual en estos acontecimientos (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de asistencia a actividades y espacios culturales en el último año por ingreso familiar mensual, México



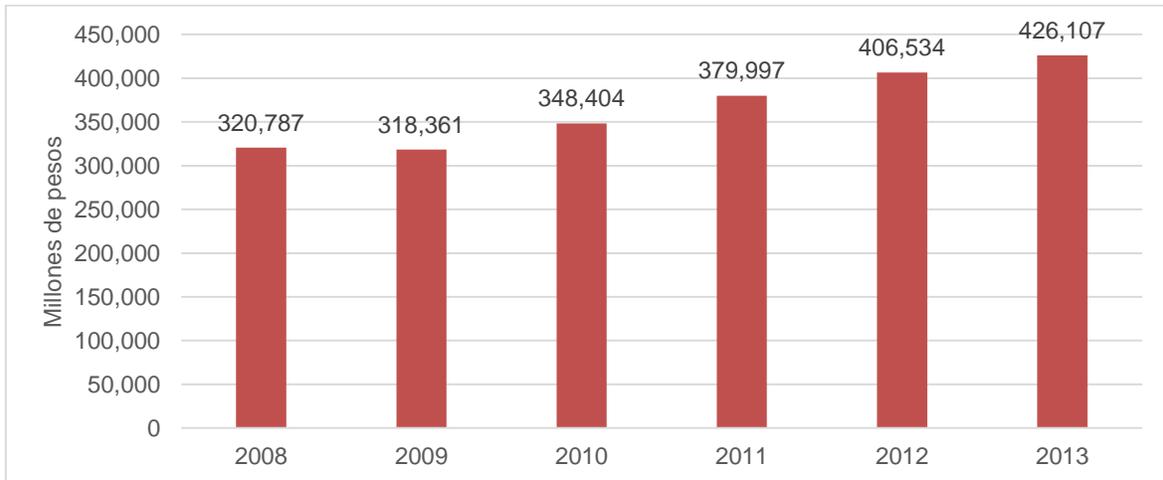
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales 2010, CNDI/SIC, (Conaculta, 2010b).

### EL SECTOR DE LAS CULTURAS EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Las culturas contribuyen ampliamente al desarrollo individual y a la formación de identidad; sin embargo, su papel en el desarrollo y crecimiento económico tiene un peso fundamental en el contexto nacional, ya que es un área de demanda de recursos que requiere financiamiento y apoyo, además de aportar a la generación de ingreso y empleo de un país.

Una de las variables que se puede considerar para analizar la relevancia del sector cultural en la economía es el producto interno bruto (PIB) del sector, el cual representó, en 2013, 2.8 por ciento del PIB nacional, casi el doble del valor de la fabricación de automóviles y camiones y más de la mitad del valor de la edificación (INEGI, 2015). A excepción de 2009, cuando se registró una ligera disminución, la evolución de la contribución de las culturas al valor agregado por áreas ha crecido sistemáticamente entre 2010, 2011 y 2012 (9.98, 10.2 y 7.78, en ese orden) (ver gráfica 5)

Gráfica 5. Contribución de las culturas al producto interno bruto nacional (millones de pesos), México, 2008-2013

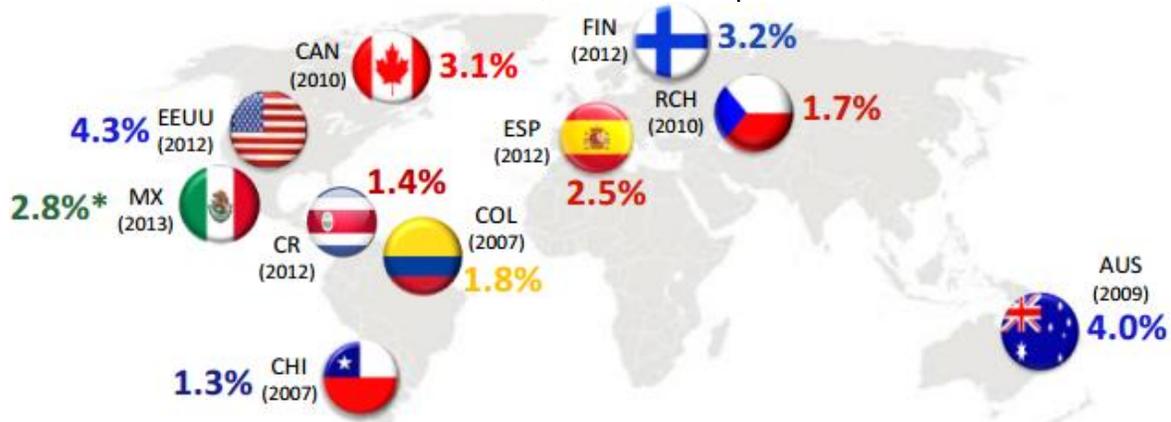


Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Satélite de la Cultura de México, 2013 (INEGI, 2015).

El PIB del sector permite realizar comparaciones internacionales respecto a la importancia de la cultura en la economía, aunque quizá de forma no tan precisa, ya que cada país adopta una metodología de cálculo distinta de acuerdo con las particularidades del sector y la disponibilidad de la información (ver figura).

Como ya se mencionó, el PIB del sector en México representó, en 2013, 2.8 por ciento del PIB del total de la economía, superior a 1.3 por ciento de Chile, 1.4 de Costa Rica (2012), 1.7 de la República Checa (2010), 1.8 de Colombia (2007) y 2.5 de España (2012). Sin embargo, es inferior a 3.1 por ciento de Canadá (2010), 3.2 de Finlandia (2012), 4 por ciento de Australia (2009) y 4.3 de Estados Unidos (2012) (INEGI, 2015).

Figura. Producto interno bruto de las culturas, comparativo internacional, países seleccionados, último año disponible

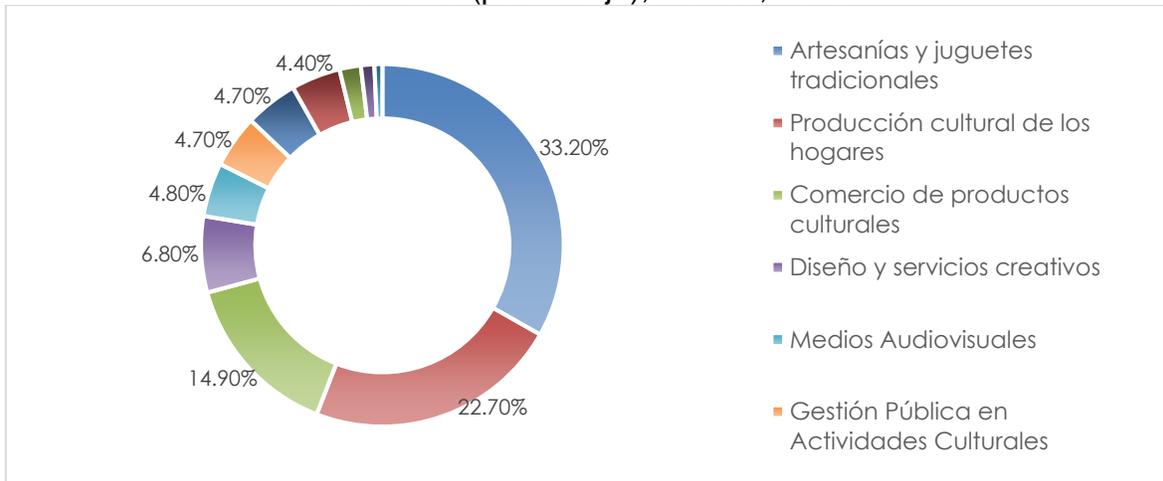


Fuente: Cuenta Satélite de la Cultura de México, 2013, INEGI (2015).

Ahora, las culturas son un sector que, a su vez, participa en otras áreas económicas. Del total de la actividad económica generada por las culturas, 23.8 por ciento representa el aporte de los sectores de las industrias manufactureras, entre otras, la producción artesanal, la impresión de libros, periódicos y revistas, producción de películas, así como espectáculos recreativos y deportivos. La aportación cultural de los hogares constituye 21.4 por ciento: 15.9 el comercio de productos culturales y 15.8 el sector de información de medios masivos (INEGI, 2015).

Otro elemento que se puede considerar para identificar la trascendencia de las culturas en la economía son los puestos de trabajo ocupados, de los cuales los correspondientes al sector cultural, en 2013, ascendieron a 1,018,456, equivalentes a 2.4 por ciento del total nacional. Destacan tres actividades en las que se concentra la mayor proporción de puestos de trabajo ocupados en el rubro: 33.2 por ciento en la producción de artesanías y juguetes tradicionales; 22.7 en la producción cultural de los hogares; y 14.9 en el comercio de productos culturales (INEGI, 2015).

Gráfica 6. Puestos de trabajo ocupado remunerado en la cultura por tipo de actividad (porcentaje), México, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta Satélite de la Cultura de México, 2013 (INEGI, 2015).

El gasto de los hogares mexicanos por adquirir bienes y servicios culturales es de 3.8 por ciento, que se ubica en el rango del gasto en telefonía y en renta de vivienda (3.4 por ciento cada uno) y de muebles, aparatos y accesorios domésticos (4.4) (PECyA, 2014). Existe, en consecuencia, un potencial mercado que las industrias culturales pueden alimentar con producción diversa y de calidad, estrategias mercadotécnicas y políticas públicas favorables. En tal sentido, se requieren políticas intersectoriales adecuadas e innovadoras para el desarrollo del mercado y las industrias culturales, focalizadas en la promoción de la innovación, contenidos pertinentes, atractivos y de calidad de exportación.

La cultura tiene impacto en la economía también a través del turismo. En los últimos años se ha desarrollado el concepto de turismo cultural, el cual está definido por el Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR, 2002) como “aquel viaje turístico motivado por conocer, comprender y disfrutar el conjunto de rasgos y elementos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social de un destino específico” (p. 4).

En este sentido, es posible afirmar que las culturas generan turismo, ya que 5.5 por ciento de los viajeros nacionales y 3 por ciento de los internacionales tienen como motivación principal para el turismo del multiculturalismo. También señala que el gasto por viaje de

la demanda turística relacionada con las culturas es mayor que el promedio nacional, al representar un gasto de 2,210 millones de dólares al año para el segmento de turistas nacionales y 365 millones de dólares para el segmento de turistas internacionales; esto, para aquellos interesados en especial por las culturas (CESTUR, 2002).

Parte de la contribución del turismo al PIB nacional, que en 2012 fue de 8.7 por ciento, se debe atribuir a la existencia de recintos históricos y culturales, así como a los festejos tradicionales multiétnicos y multiculturales en general (INEGI, 2012).

De acuerdo con la información presentada, podemos concluir, de manera general, que es necesario profundizar en el papel de las actividades culturales como alternativas de entretenimiento, recreación y utilización del tiempo libre de la población, así como parte sustancial del desarrollo y crecimiento económico del país.

Si bien México es un país con un gran patrimonio multicultural, que incluye todo tipo de recintos y eventos, desde conciertos de música clásica hasta fiestas tradicionales multiétnicas, se deben reconocer y atender dos elementos fundamentales que destacan de este análisis. Por un lado, la necesidad de preservar, y quizás ampliar, la infraestructura y las ofertas culturales, y por otro, la importancia que el sector puede llegar a tener en la economía de darse las condiciones para que éste se desarrolle y permita que una mayor proporción de la población tenga acceso a las actividades de las culturas diferenciadas del México multicultural; por ello, resulta oportuno incrementar la promoción de éstas.

#### **INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO**

En 2014, 55.3 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza, lo que correspondía a 46.2 por ciento de la población total. De ellos, 11.4 millones presentaban situación de pobreza extrema (11.4) y 43.9 millones, pobreza moderada (43.9). En este año, tanto el porcentaje como el número de personas en situación de pobreza se incrementó respecto a 2012, incluso superó los niveles de 2010 (CONEVAL, 2015e).

Por otro lado, sí se registraron mejorías en cuanto a las carencias sociales respecto a 2012 y 2010 en términos porcentuales, aunque no en números absolutos. Destaca, sobre todo, la

carencia por acceso a la seguridad social, padecida por aproximadamente 70 millones de personas, es decir, casi 60 por ciento de la población (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, México, 2010, 2012 y 2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015e).

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

Si bien los cuatro programas que integran el grupo temático de las culturas de esta evaluación no cuentan con grupos específicos de personas como población objetivo, sí comparten el propósito de promover la participación conjunta de todos los órdenes del gobierno, así como de otras instancias sociales y privadas en la conformación de un fondo económico para el apoyo de los proyectos de las culturas nacionales y estatales. Dos de los programas lo hacen para atender la infraestructura: uno de manera especializada en aquella que constituye el patrimonio histórico material, el Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), y el otro, los espacios públicos destinados a actividades multiculturales en las entidades federativas, el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE).

Por su parte, el Programa de Instituciones Estatales de Cultura transfiere recursos a estas instancias para que desarrollen actividades en sus respectivas entidades y como una forma de contribuir a su consolidación institucional.

El Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) es el único de los cuatro programas analizados cuyos recursos se entregan a la población de manera directa para fomentar el fortalecimiento de los procesos culturales y apoyar a los creadores de cultura en sus múltiples tipos (urbanos, rurales, tradicionales y contemporáneos) y expresiones (musicales, escénicas, plásticas, literarias), ya sea que se lleven a cabo en espacios públicos o en recintos especializados, o no.

En atención a lo anterior, no es posible hacer un análisis de la problemática en términos de la población beneficiada, de su condición socioeconómica, étnica, género, ubicación territorial o cualquier otra categoría sociodemográfica. Igualmente, hay que destacar que los programas no se vinculan de manera directa con estrategias de redistribución del ingreso o acceso a servicios básicos no culturales. Sin embargo, el acceso y la promoción de las culturas se puede relacionar con el tema de la cohesión social, ya que se facilita la

construcción de lazos entre los distintos grupos sociales y se fortalecen las múltiples identidades culturales que conforman el territorio nacional (CIDI, 2004). En este apartado se valorará la pertinencia de los cuatro programas respecto al marco normativo, la planeación estratégica y el diagnóstico sobre la problemática que atienden.

### Marco normativo

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la cultura:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

No obstante, México no cuenta con una ley que regule este principio y la Ley General de Educación no es específica sobre el ejercicio de este derecho ni establece la forma en que se debe dar la gestión de los recursos culturales materiales e inmateriales de la nación.<sup>2</sup>

La Ley Federal sobre Monumentos Históricos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no regula el derecho de acceso y disfrute de las culturas, pero declara de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos, y determina las competencias de la Presidencia de la República, la SEP, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y, de manera genérica, las demás dependencias y autoridades federales, sin mención específica del Conaculta,<sup>3</sup> responsable de la operación de los programas del grupo evaluado.

---

<sup>2</sup> En la actualidad se está llevando a cabo una discusión en el Congreso de la Unión sobre cómo garantizar los derechos culturales en México, lo que ha derivado en la presentación de tres iniciativas de Ley General de Cultura por parte de la Cámara de Senadores y la instalación de un consejo consultivo desde la Cámara de Diputados (Piñón, 2016).

<sup>3</sup> Derivado de los diez compromisos prioritarios del presidente Enrique Peña Nieto, anunciados en su Tercer Informe de Gobierno, se creó en diciembre de 2015, por decreto presidencial, la Secretaría de Cultura, que

Las acciones del FOREMOBA, y en alguna medida el PAICE, se sujetan a las disposiciones de esta ley que crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del INAH, y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, del INBA, para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas (artículo 21). Sin embargo, en las reglas de operación de los programas no se consideran las disposiciones de esta ley; en el caso del FOREMOBA, se establece un comité ejecutivo que será el órgano superior de decisión de los apoyos que se otorguen a través de éste y será presidido por el presidente del Conaculta e incorporará a los secretarios ejecutivo y el cultural y artístico, al director general de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, quien fungirá como secretario ejecutivo, y al secretario ejecutivo del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca, perteneciente al Conaculta). No se considera la participación del INAH ni del INBA y, en esa medida, los programas no se articulan con otras instancias con las cuales comparten su materia de trabajo.<sup>4</sup>

Por otra parte, las convenciones internacionales de las que México es parte han sido determinantes en el diseño e implementación de estrategias culturales, en la promoción del reconocimiento de los recursos culturales y de su registro, tanto de los recursos físicos como de las manifestaciones culturales y artísticas en general. En relación con el patrimonio material, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 reconoce la necesidad de identificar parte de los bienes inestimables e irremplazables

---

sustituyó al Conaculta como el encargado de atender las cuestiones culturales del país (SC, 2015). Esto representa un avance fundamental, ya que, en términos generales, era la SEP, a través del Conaculta, la que se ocupaba de este tema. La Secretaría de Cultura es la encargada de la promoción y difusión de las expresiones artísticas y culturales de México. Además, integrará las instancias culturales federales y conducirá la elaboración, expedición y evaluación del Programa Nacional de Cultura (Sierra, 2015). Sin embargo, ante la ausencia de una Ley General de Cultura y del reglamento de la Secretaría, no se han dado los cambios que se esperaban con la creación de ésta. Así, a pesar de que dejó de ser un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, la Secretaría de Cultura mantiene las mismas atribuciones, la misma estructura interna y, por lo tanto, los mismos alcances que el Conaculta (Sánchez, 2016).

<sup>4</sup> De acuerdo con el anteproyecto del reglamento de la Secretaría de Cultura, se determina que tanto el Fonca como el INBA, el INAH, el Instituto Mexicano de Cinematografía, el Instituto Nacional de Derecho de Autor, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México dependerán directamente del secretario de Cultura y, además, se señala que cada instituto deberá adecuar sus agendas de trabajo en el marco de una política nacional cultural, y no de forma individual como se venía haciendo, con la intención de atender este tema y, más bien, potenciar los esfuerzos en materia cultural (Rivera, 2016).

de las naciones, y que el menoscabo de cualquiera de dichos bienes representaría una pérdida invaluable para la humanidad entera.

Respecto al patrimonio inmaterial, en México está en vigor la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial que, tras su ratificación por parte del Senado de la República, el 20 de abril de 2006, obliga a proteger el patrimonio cultural inmaterial y entiende por éste “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural” (Unesco, 2003). Se señala que se transmite de padres a hijos y que puede ir cambiando con el tiempo, es decir, es una cultura viva (Conaculta, 2010).

Los compromisos adquiridos por México en las convenciones internacionales, a pesar de que no se han formalizado en el marco normativo, se recogen en la planeación estratégica. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 propone como objetivo “ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos”, e incluye estrategias vinculadas al ejercicio del derecho a la cultura. A continuación se destacan las estrategias del PND 2013-2018 relacionadas con los objetivos de los programas evaluados:

Situar a la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social.

- Impulsar un federalismo cultural que fortalezca a las entidades federativas y municipios, para que asuman una mayor corresponsabilidad en la planeación cultural.

Asegurar las condiciones para que la infraestructura cultural permita disponer de espacios adecuados para la difusión de la cultura en todo el país.

- Realizar un trabajo intensivo de evaluación, mantenimiento y actualización de la infraestructura y los espacios culturales existentes en todo el territorio nacional.
- Generar nuevas modalidades de espacios multifuncionales y comunitarios, para el desarrollo de actividades culturales en zonas y municipios con mayores índices de marginación y necesidad de fortalecimiento del tejido social.
- Dotar a la infraestructura cultural, creada en años recientes, de mecanismos ágiles de operación y gestión.

Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.

- Promover un amplio programa de rescate y rehabilitación de los centros históricos del país.

- Reconocer, valorar, promover y difundir las culturas indígenas vivas en todas sus expresiones y como parte esencial de la identidad y la cultura nacionales.

Posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y del establecimiento de una Agenda Digital de Cultura en el marco de la Estrategia Digital Nacional.

- Equipar a la infraestructura cultural del país con espacios y medios de acceso público a las tecnologías de la información y la comunicación.
- Utilizar las nuevas tecnologías, particularmente en lo referente a transmisiones masivas de eventos artísticos

Los programas evaluados atienden distintas problemáticas relacionadas con el patrimonio cultural material e inmaterial del país y con el acceso de la población a la creación y el disfrute del patrimonio cultural. Los cuatro contribuyen a fortalecer el ejercicio del derecho a las culturas. Sin embargo, de acuerdo con su diseño, algunas estrategias, que no son competencia de los programas evaluados, afectan de manera importante sus resultados.

Se destacan:

Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas.

- Estimular la producción artesanal y favorecer su organización a través de pequeñas y medianas empresas.
- Armonizar la conservación y protección del patrimonio cultural con una vinculación más eficaz entre la cultura y la promoción turística que detone el empleo y el desarrollo regional.
- Definir una política nacional de digitalización, preservación digital y accesibilidad en línea del patrimonio cultural de México, así como del empleo de los sistemas y dispositivos tecnológicos en la difusión del arte y la cultura.
- Equipar a la infraestructura cultural del país con espacios y medios de acceso público a las tecnologías de la información y la comunicación.
- Impulsar la participación de los organismos culturales en la elaboración de los programas de desarrollo urbano y medio ambiente.

En relación con lo anterior, en el cuadro 3 se muestran los objetivos de los programas federales dirigidos a las culturas (en el anexo se indican los grupos y ámbitos de atención, los bienes o servicios y el tipo de apoyo otorgados, así como las entidades federativas donde opera el programa).

Cuadro 3. Objetivos de los programas federales dirigidos a la cultura, México, 2014

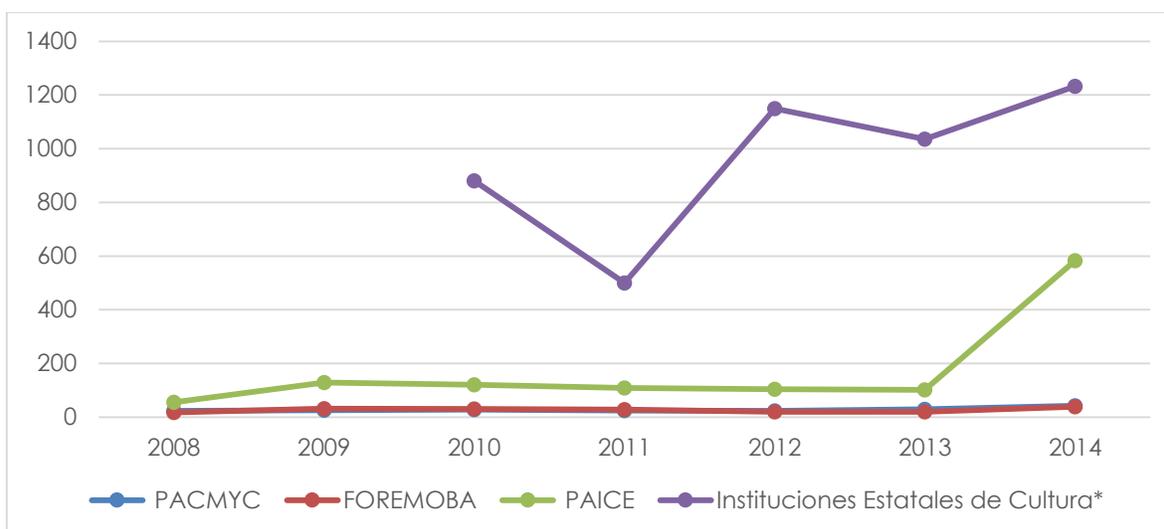
Programa	Objetivos
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias	Contribuir al fortalecimiento de procesos culturales comunitarios, promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral a través del apoyo financiero a proyectos culturales comunitarios que promuevan y difundan la diversidad de expresiones de la cultura popular. Este programa es operado por la Dirección General de Culturas Populares del Conaculta y fue creado en 1989; se norma con reglas de operación. Tiene cobertura nacional y atiende a grupos portadores de cultura popular que, de forma colectiva, tengan interés en desarrollar un proyecto cultural. Los proyectos pueden ser presentados por grupos informales o constituidos legalmente, cuyos integrantes vivan y sean reconocidos por la comunidad donde se desarrollarán las actividades. Proporciona apoyo financiero de hasta cincuenta mil pesos para el desarrollo del proyecto, cuya ejecución no rebasará el año de actividades.
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados	Aportar recursos complementarios a los gobiernos estatales, del Distrito Federal, delegaciones, municipios, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que tengan como fin la promoción y el desarrollo de las artes y la cultura para la creación, mantenimiento y optimización de los bienes muebles e inmuebles que dan cabida a las múltiples y diversas expresiones artísticas y culturales del país. Tiene cobertura nacional y la selección de los proyectos que reciben apoyo está a cargo de la Comisión Dictaminadora, que realiza el análisis y la aprobación de los proyectos, los cuales, una vez aprobados, deben suscribir un convenio jurídico, así como la integración de un comité de seguimiento para la utilización de los recursos otorgados.
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal	Contribuir a la preservación de bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal mediante la concurrencia de recursos de los tres niveles de gobierno, comunidades y grupos organizados legalmente constituidos. Los recursos se destinan al mantenimiento, rehabilitación, restauración y conservación de monumentos y bienes artísticos del patrimonio nacional. Tiene cobertura nacional y sus apoyos (recursos económicos y asesorías) se ejecutan a través de instituciones en las entidades federativas, municipios, comunidades locales y grupos constituidos en forma legal, que velen por los bienes patrimoniales de uso público sin fines de lucro.
Instituciones Estatales de Cultura	Transferir recursos a las instituciones estatales de cultura para el desarrollo de proyectos culturales en concordancia con el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018. Los proyectos pueden ser: proyectos de promoción (producción y coproducción de actividades artísticas y culturales, exposiciones, bienales, festivales, entre otros); proyectos de formación (cursos, talleres, seminarios, foros, congresos, de educación y formación artística, musical, entre otros); productos culturales (ediciones y publicaciones de carácter cultural, entre otros); y proyectos de infraestructura cultural.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-d).

## PRESUPUESTO

El presupuesto ejercido por el conjunto de programas revisado se ha incrementado de 2008 a 2014. Sin embargo, mientras que algunos mantienen una tendencia relativamente estable, otros han presentado variaciones sustanciales (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Presupuesto ejercido por los programas federales dirigidos a la cultura (millones de pesos), 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas del desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-d)

\* Instituciones Estatales de Cultura fue creado en 2009, por lo cual no contó con presupuesto sino hasta 2010.

Los recursos destinados al PACMYC y al FOMEROBA se han elevado de manera gradual en el periodo 2008-2014; el primero ha tenido un aumento de 84 por ciento, al pasar de 22.65 millones de pesos en 2008 a 41.76 millones en 2014; el segundo presentó un incremento de 123 por ciento: en 2008 recibió 17.45 millones y en 2014, 38.87 millones de pesos.

Instituciones Estatales de Cultura inició operaciones con un presupuesto de 880.54 millones, muy superior a los recursos asignados a los demás programas del grupo y se ha ido incrementando hasta llegar en 2014 a un presupuesto ejercido de 1,232.18 millones, lo que representa un aumento de 40 por ciento. El PAICE es el que mayor variación ha

mostrado: de 55.56 millones en 2008 a 583.1 millones en 2014, una variación de casi mil por ciento.

En relación con el peso que tiene cada programa en el grupo en términos del presupuesto, se tiene que el PACYM, el FOREMOBA y el PAICE han reducido sustancialmente su participación en el presupuesto total del grupo frente al surgimiento de Instituciones Estatales de Cultura. El PACMYC, de representar 24 por ciento del presupuesto del grupo en 2008, bajó a sólo 2 por ciento en 2014; el FOREMOBA, de significar 18 por ciento en 2008, pasó a sólo 2 por ciento en 2014.

Por su parte, el PAICE representaba 58 por ciento del total del grupo en 2008, y en 2010, cuando surgió Instituciones Estatales de Cultura, cayó a 11 por ciento, y en 2014, recuperó un poco su participación en el grupo, con un peso de 31 por ciento. El Programa de Instituciones Estatales de Cultura, desde que nació en 2010, contó con un presupuesto alto en comparación con los otros programas evaluados: en 2008 constituyó 83 por ciento del total de presupuesto del grupo y en 2010, 65 por ciento, lo que responde al incremento en los recursos que ejerció el PAICE.

## **COBERTURA**

El análisis de la evolución de la cobertura de los programas revela que, a excepción del PACMYC, el grupo enfrenta dificultades técnicas que tienen que ver con las definiciones y la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida; por ejemplo, el FOREMOBA no tiene coherencia entre la definición y cuantificación de la población objetivo y la potencial (esta última se mide como "monumentos" y la objetivo, como "instituciones"). El PAICE no posee una metodología documentada para cuantificar la población potencial y la definición de la población objetivo no es precisa. En cuanto a Instituciones Estatales de Cultura, el programa no tiene un documento oficial que defina como tal la población potencial y objetivo, y sólo se deduce por lo dispuesto en el anexo 28.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Definición de población potencial y objetivo de los programas federales dirigidos a la cultura, México, 2014

	<b>Población potencial</b>	<b>Población objetivo</b>
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	Los grupos de portadoras y portadores de cultura popular interesados en desarrollar un proyecto cultural en el marco de este programa.	Portadoras y portadores de cultura popular que, de forma colectiva, tengan interés en desarrollar un proyecto cultural.
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	De acuerdo con las reglas de operación 2014, "la Población Potencial que pudiera ser elegible para su atención, asciende a 25,000 monumentos de Propiedad Federal. Este alcance corresponde al número de monumentos de Propiedad Federal que se tienen identificados a nivel nacional".	"Las instituciones en las entidades federativas, en los municipios, en las comunidades locales y grupos organizados legalmente constituidos, con el fin de mantener, rehabilitar, restaurar y/o conservar monumentos históricos o bienes artísticos, muebles e inmuebles de propiedad Federal."
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	Instancias estatales, municipios, delegaciones políticas, universidades públicas estatales, organizaciones de la sociedad civil.	Instancias estatales, municipales, del Distrito Federal y sus delegaciones políticas, universidades públicas y del Distrito Federal y de la sociedad civil organizada, encargadas de la promoción y el desarrollo cultural y artístico.
Instituciones Estatales de Cultura	El programa no tiene un documento oficial que defina como tal la población potencial. Por sus características y lo dispuesto en el anexo 28.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, se deduce que corresponde a las 32 instituciones estatales de cultura que existen en el país.	El programa no tiene un documento oficial que defina como tal la población objetivo. Por sus características y lo señalado en el anexo 28.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 se deduce que corresponde a las 32 instituciones estatales de cultura que existen en el país.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas del desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-d).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan los datos proporcionados por los programas en materia de cobertura, a partir de los cuales, y en el caso que sea posible, se hace un análisis de la eficiencia de ésta (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Cobertura de los programas federales dirigidos a la cultura,  
México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	Portadores de cultura	4,010	1,470	1,606	109.25%
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	Bienes inmuebles y patrimonio cultural	25,000	149	121	81.20%
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	Instituciones	No disponible	358	99	27.65%
Instituciones Estatales de Cultura	Instituciones	32	32	32	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015 a-d).

La cobertura del PACMYC creció 18.3 por ciento de 2013 a 2014, lo que se corresponde con el incremento del presupuesto ejercido del programa en 2013 (27 por ciento) y en 2014, que fue superior en 41 por ciento respecto al año anterior.

En el caso del FOREMOBA, durante los últimos siete años no hay una tendencia regular en la evolución de monumentos objetivo y atendidos; la proporción de los que fueron atendidos respecto a los monumentos objetivo es de 93 por ciento en 2011, 75 por ciento en 2012, 94 por ciento en 2013, y 81 por ciento en 2014.

En 2014, el PAICE amplió en 43 por ciento el número de instancias objetivo y, de igual modo, las apoyadas se elevaron en 37.5 por ciento en comparación con 2013. El aumento en el número de instancias atendidas (99 en 2014 frente a 72 en 2013) refleja el importante crecimiento del presupuesto ejercido por el programa (432 por ciento), que permitió la emisión de una segunda convocatoria. La población atendida representó 28 por ciento de la población objetivo. Si bien el incremento del presupuesto es proporcionalmente muy superior al de la cobertura, los operadores del programa señalaron que ello se debió a que la segunda convocatoria para recibir propuestas, difundida en el año evaluado, se caracterizó por apoyar proyectos de mayor costo y por ser de incidencia estatal y nacional. En ese sentido, el análisis de número de beneficios otorgados en relación con el presupuesto no dice mucho en este caso, ya que varía de los costos de los proyectos financiados.

En relación con la cobertura del Programa de Instituciones Estatales de Cultura, éste transfiere subsidios de igual monto para cada una de las 32 instituciones estatales de cultura (anexo 28.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014); por lo tanto, el alcance de su cobertura está determinada de forma reglamentaria a atender por igual a las 32 instituciones estatales de cultura.

## COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Los cuatro programas contribuyen en conjunto al fortalecimiento de las instancias culturales de entidades federativas, mediante la transferencia de los recursos que, aunque son asignados a los programas, se ejercen por medio de las instancias estatales y del Distrito Federal. Si bien coinciden en este aspecto, los programas se complementan al ofrecer apoyos especializados: el FOREMOBA y el PAICE para la conservación y creación del patrimonio material, y el PACMYC para la conservación y creación de patrimonio inmaterial.

Estos programas acompañan los procesos de selección y desarrollo de los proyectos en las entidades federativas, ofrecen asesoría y dan seguimiento para optimizar el aprovechamiento de los recursos.

En el terreno del disfrute de los bienes culturales, las complementariedades se manifiestan en el acceso de la población en general y de los creadores apoyados por el PACMYC a los espacios conservados, restaurados y construidos con los recursos del FOREMOBA y el PAICE. De manera conjunta, los programas contribuyen “para que las entidades federativas asuman una mayor corresponsabilidad en la planeación cultural” (PND 2013-2018); sin embargo, no es clara su aportación a nivel municipal.

Es conveniente destacar que, a pesar de que los programas se complementan en cuanto a su diseño, no existen procedimientos de coordinación previamente establecidos.

Si bien los programas del grupo temático no focalizan sus apoyos a la población indígena ni en sus reglas de operación contienen acciones afirmativas a favor de estos grupos, apoyan tanto el patrimonio material ubicado en municipios indígenas como el inmaterial propio de los pueblos indígenas, en la medida en que solicitan recursos para el desarrollo de proyectos. En este sentido, el FOREMOBA y el PACMYC podrían complementar el trabajo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías en lo que concierne al fomento de las culturas populares.

### Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

Los programas del grupo evaluado tienen en común que están diseñados para transferir recursos a las entidades federativas. Los cuatro ejercen los recursos que se les asigna a través de instancias estatales y municipales (o sus equivalentes en la Ciudad de México). También delegan las responsabilidades para la ejecución de proyectos y programas de fomento de la cultura y las artes, con lo cual se fortalecen las capacidades de las instancias estatales y municipales.

A pesar de que la responsabilidad del ejercicio de los recursos corresponde a las instancias culturales de los estados, todos los programas cuentan con mecanismos de seguimiento del uso de los recursos y con procedimientos para evaluar los avances cualitativos.

La mayoría de los programas evaluados, salvo el de Instituciones Estatales de Cultura, incluyen acciones de selección de proyectos, lo que contribuye a alinear las acciones en torno a estrategias federales. Los comités de selección de proyectos están integrados por especialistas en las distintas temáticas apoyadas; las decisiones se toman de manera colegiada y se priorizan criterios de incidencia y calidad técnica. Los procesos de selección están estandarizados y se aplican a todos los proyectos por igual sin importar la entidad, institución o grupo.

Independientemente de la coordinación que pudiera establecerse entre los citados programas, las acciones que promueven se complementan y disponen de espacios físicos, ya sean históricos o contemporáneos, en condiciones adecuadas para su uso y disfrute, lo que permite que en ellos se lleven a cabo actividades culturales.

## Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

En este apartado se resumen algunos de los retos del Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 (PECyA) y del PND 2013-2018 relacionados con los programas evaluados y se incluyen los desafíos más relevantes derivados de la propia evaluación.

En materia de políticas públicas e inversión, se debe considerar que el capital natural y el cultural de México son indisociables e interdependientes; por ello, en los últimos años se ha acrecentado la conciencia de que su investigación, conocimiento, conservación, protección, difusión y uso social deben ser procesos íntimamente asociados y objeto de políticas públicas transversales (PECyA 2014-2018).

Ahora bien, para ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral, es imprescindible situar la cultura entre los servicios básicos brindados a la población. Esto implica fortalecer y resignificar la inversión pública en cultura como una inversión rentable, contar con la infraestructura adecuada y fortalecer las medidas para la preservación del patrimonio multicultural del país. Asimismo, se debe vincular la inversión en el sector con otras actividades productivas.

Otro reto radica en la consolidación del modelo de desarrollo turístico sustentable, que compatibilice el crecimiento del turismo y los beneficios que éste genera a través de la preservación y el mejoramiento de los recursos naturales y culturales. Asimismo, se requiere fortalecer el impacto del turismo en el bienestar social de las comunidades receptoras para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en zonas turísticas. En este sentido, todas las políticas de desarrollo del sector deben considerar criterios enfocados a incrementar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y la inclusión social (PND 2013-2018).

En el caso del fortalecimiento de la infraestructura cultural, se observa que los esfuerzos conjuntos de los programas no han permitido extender la oferta de servicios culturales en la magnitud que el crecimiento de la población requiere. El número de auditorios, bibliotecas, centros culturales, festivales, museos y teatros por habitante se ha mantenido prácticamente estancado cuando menos en los últimos ocho años. La ampliación del

presupuesto de los programas en 2014, en particular el del PAICE, debería propiciar un cambio importante en la disponibilidad de espacios para el disfrute de la cultura y las artes.

Los recursos adicionales de 2014 se han canalizado sobre todo a la construcción de grandes instalaciones culturales que eran necesarias debido al rezago que existe en las capitales y principales ciudades de los estados; sin embargo, es preciso atender también a localidades de menor tamaño, empezando por conocer su infraestructura para actividades culturales y artísticas.

En ese sentido, el FOREMOBA, en coordinación con otras dependencias o entidades, tiene el reto de construir un censo o inventario de los monumentos históricos federales que se actualice en forma regular y permita el ingreso de nuevos hallazgos y reconocimientos. Del mismo modo, el PAICE debería liderar la coordinación interinstitucional que ayude a construir un registro o inventario de la infraestructura cultural nacional. A pesar de que existen diversas fuentes de información en el tema cultural (Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México, Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México y Cuenta Satélite de Cultura en México), éstas resultan insuficientes para apoyar la planeación de los programas y, en general, de la estrategia de fomento de la cultura y las artes. Por ello, el reto está en actualizar de manera permanente el Atlas y ampliar la cobertura de la Encuesta (incluyendo en el universo las localidades rurales e indígenas), así como hacer levantamientos de información con periodicidad.

## Capítulo 5. Buenas prácticas externas

Con base en la orientación de los programas considerados en esta evaluación integral al fomento de la cultura como un modo de contribuir al desarrollo social de México, se rastrearon experiencias internacionales positivas relacionadas con los objetivos de los programas y que se pueden reconocer como buenas prácticas de las cuales aprender lecciones.

Ejemplos de innovación en políticas culturales surgen de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en octubre de 2005 en París, Francia, y del trabajo de seguimiento a sus acuerdos y mandatos. Destacan una serie de iniciativas de distintos países, entre las que se encuentra la Política Nacional de Gestión Urbana, centrada en la promoción de las expresiones culturales de Portugal (2005), y el Programa Conjunto Industrias Creativas Inclusivas, orientado al desarrollo de grupos vulnerables en cuatro regiones del Perú (Puno, Cusco, Ayacucho y Lambayeque) y puesto en práctica de 2009 a 2013.

En el caso portugués, se trata de una iniciativa con fuerte coordinación interinstitucional en cuatro diferentes zonas urbanas que dio prioridad a la participación comunitaria para la transformación del entorno social a través de la cultura. Una de las áreas en que se trabajó es el Valle de Amoreira, donde se estableció un centro de experimentación artística que involucró a 1,200 jóvenes y vecinos, y transformó la dinámica y percepción de marginalidad de la zona que ahora se asocia a la expresión cultural y artística. De acuerdo con la Unesco, la clave de este programa fue la instalación de infraestructura cultural no tradicional que potenció el compromiso de la comunidad.

En el caso de Perú, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial del Comercio, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Unesco y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, se promovieron proyectos en zonas de alta incidencia de pobreza. Si bien éstos fueron orientados a fomentar la actividad económica de las comunidades en las áreas de turismo, artesanía, agricultura orgánica y gastronomía,

también implicaron la revalorización de la identidad cultural y la apropiación de competencias y capacidades organizativas de los gobiernos locales y regionales, así como de las propias comunidades.

## Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

México tiene recursos culturales y artísticos, históricos y contemporáneos, y los programas evaluados son instrumentos pertinentes para su reconocimiento, restauración, mantenimiento y aprovechamiento; sin embargo, los recursos destinados a estos programas y, en general, al fomento de la cultura y las artes son insuficientes.

Es necesario entender el gasto en cultura y arte como una inversión que tiene rendimientos sociales relacionados con la identidad, el arraigo, la convivencia y la educación de la población, así como rendimientos económicos, ya que los recintos culturales y las diversas manifestaciones generan empleos, ingresos e impuestos en distintos sectores económicos, principalmente en el del turismo, pero también en la producción, el comercio y los servicios.

En general, es insuficiente el conocimiento sobre el disfrute de los bienes culturales por parte de la población, en especial la que reside en localidades rurales e indígenas, así como sobre los recursos materiales y culturales de que dispone el país, a pesar de que el Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México (2010), la Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México (2012) y la Cuenta Satélite de Cultura en México 2012 aportan mucha información, ésta no es suficiente ni oportuna para apoyar la planeación tanto de los programas como de la estrategia de fomento de las culturas y las artes. En específico, es necesario actualizar de manera permanente el Atlas, ampliar la cobertura de la Encuesta, incluyendo en el universo las localidades rurales e indígenas, y levantarla en forma constante.

A pesar de no tenerse registros suficientes ni procedimientos de actualización continuos, no cabe duda de que el patrimonio cultural del país es en verdad enorme y, en esa medida, los recursos destinados a su mantenimiento y apoyo difícilmente serán suficientes; sin embargo, hay que seguir incrementando el presupuesto destinado a las culturas y las artes de México, y abordar la conservación y creación del patrimonio cultural como una tarea permanente del Estado mexicano en el marco de la Constitución Política y de las convenciones internacionales.

Por último, como parte de la creación de la nueva Secretaría de Cultura y de la Ley General de Cultura,<sup>5</sup> se presenta la oportunidad de redimensionar el tema cultural y adaptarlo a la diversidad cultural del país, de tal forma que se reconfigure la estructura institucional y programática con la intención de dar una mayor proyección a las distintas culturas mexicanas.

---

<sup>5</sup> El rediseño institucional y presupuestario está acompañado de una revisión de la legislación en materia de cultura y patrimonio. Actualmente, se está elaborando la Ley General de Cultura a partir de un consejo técnico consultivo formado por más de treinta instituciones universitarias y gubernamentales (Rivera, 2016).

## Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios Superiores de Turismo (CESTUR) (2002). *El turismo cultural en México. Resumen ejecutivo del Estudio Estratégico de Viabilidad del Turismo Cultural en México*. Recuperado el 25 de abril de 2016 de [http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/Resumen_Ejecutivo.pdf)
- Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) (2004). *La cultura como instrumento de cohesión social y combate contra la pobreza*. Recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/tema3estudio.doc>
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) (2010a). *Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México 2010*. Sistema de Información Cultural (SIC). Recuperado el 21 de abril de 2016 de <http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?table=frpintangible>
- \_\_\_\_\_ (2010b). Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales 2010. Recuperado el 25 de abril de 2016 de [http://www.cultura.gob.mx/encuesta\\_nacional/#.Vx56rfI96Uk](http://www.cultura.gob.mx/encuesta_nacional/#.Vx56rfI96Uk)
- \_\_\_\_\_ (2012). *Seminario “La cultura como factor de cohesión social”. Memorias*. Recuperado el 21 de abril de 2016 de <https://culturamexico.files.wordpress.com/2012/12/seminario-la-cultura-como-factor-de-cohesic3b3n-social-tijuana.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015a). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal, FOREMOBA. Recuperado el 21 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEP/S208\\_FOREMOBA/S208\\_FOREMOBA\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S208_FOREMOBA/S208_FOREMOBA_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015b). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, PACMYC. Recuperado el 21 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEP/S207\\_PACMYC/S207\\_PACMYC\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S207_PACMYC/S207_PACMYC_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015c). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados, PAICE. Recuperado el 21 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEP/S209\\_PAICE/S209\\_PAICE\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S209_PAICE/S209_PAICE_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015d). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Instituciones Estatales de Cultura. Recuperado el 21 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEP/U059\\_INSTITUCIONES\\_ESTATALES\\_DE\\_CULTURA/U059\\_Instituciones\\_Estatales\\_de\\_Cultura\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U059_INSTITUCIONES_ESTATALES_DE_CULTURA/U059_Instituciones_Estatales_de_Cultura_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015e). *Informe de pobreza en México, 2014*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero de 2014. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013a). *Cuenta Satélite de la Cultura de México. Fuentes y metodologías*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/cultura/doc/SCNM\\_Metodologia\\_21.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/cultura/doc/SCNM_Metodologia_21.pdf)

\_\_\_\_\_ (2013b). Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México. Recuperado el 21 de abril de 2016 de [http://convenioandresbello.org/cuenta\\_satelite/documentos/Encuesta\\_Nacional\\_de\\_Consumo\\_Cultural\\_de\\_Mexico\\_2012.pdf](http://convenioandresbello.org/cuenta_satelite/documentos/Encuesta_Nacional_de_Consumo_Cultural_de_Mexico_2012.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2014). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014. Recuperado el 25 de abril de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2014/default.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite de la Cultura de México 2013: año base 2008. México. Recuperado el 21 de abril de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/cultura/default.aspx>
- Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre de 2013. México.
- Ley General de Educación (LGE) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013. México.
- Piñón, A. (2016, abril). Presentan iniciativas de Ley General de Cultura. *El Universal*. Recuperado el 26 de abril de 2016 de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/patrimonio/2016/04/5/presentan-iniciativas-de-ley-general-de-cultura>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2013. México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Recuperado el 21 de abril de 2016 de [hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2004\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2004_es.pdf)
- Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 (PECyA) (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 2014. México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (s.f.). Informes periódicos cuatrienales. Recuperado el 21 de abril de 2016 de <https://en.unesco.org/creativity/mr/periodic-reports/innovative-examples>
- \_\_\_\_\_ (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 abril de 2016, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002229/222955M.pdf>

\_\_\_\_ (2016). Página electrónica: México. Recuperado el día 15 de abril de 2016, de <http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/world-heritage/>

Reglas de operación del Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal, FOREMOBA, para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2014. México.

Reglas de operación del Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, PACMYC, para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2014. México.

Reglas de operación del Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados, PAICE, para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014. México.

Rivera, N. (2016, abril). Alista Consejo Técnico Consultivo nueva Ley General de Cultura. *Proceso*. Recuperado el 19 de mayo de 2016 de <http://www.proceso.com.mx/438876/alista-consejo-tecnico-consultivo-nueva-ley-general-cultura>

Sánchez, L. (2016, abril). Secretaría de Cultura; no avanza. *Excélsior*. Recuperado el 19 de mayo de 2016 de <http://www.excelsior.com.mx/expresiones/2016/04/28/1089346>

Secretaría de Cultura (SC) (2015). ¿Qué hacemos? Recuperado el 19 de mayo de 2016 de <http://www.gob.mx/cultura/que-hacemos>

Sierra, S. (2015, diciembre). Secretaría de Cultura, en el “Diario Oficial de la Federación”. *El Universal*. Recuperado el 19 de mayo de 2016 de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cultura/patrimonio/2015/12/18/secretaria-de-cultura-en-el-diario-oficial-de-la-federacion>

Talavera, J. y Bautista, V. (2015, septiembre). Peña Nieto propone creación de Secretaría de Cultura. *Excélsior*. Recuperado el 19 de mayo de 2016 de <http://www.excelsior.com.mx/expresiones/2015/09/03/1043704>

Toma forma la Secretaría de Cultura. *Despertar de Oaxaca*, 5 de mayo de 2016. Recuperado de <http://despertardeoaxaca.com/toma-forma-la-secretaria-de-cultura/>

Anexo. Comparativo de los programas federales dirigidos a la cultura, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	Portadores de cultura	Ambos*	Subsidios	Monetario	Todas
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	Bienes inmuebles y patrimonio cultural	Ambos*	Financiamiento o de infraestructura	Monetario	Todas
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	Instituciones	Ambos*	Financiamiento o de infraestructura		Todas
Instituciones Estatales de Cultura	Instituciones	Ambos*	Actividades recreativas y culturales	Monetario	Todas

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

\*Rural y urbano.