



PRIMERA REUNION INTERGUBERNAMENTAL
INSTITUCIONALIDAD Y POLITICAS PUBLICAS DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE ORIENTADAS A PUEBLOS INDIGENAS

Palacio Itamaraty, Brasilia, 22 al 24 de noviembre de 2004.



INFORME NACIONAL DEL GOBIERNO DE MÉXICO

PRIMERA REUNIÓN INTERGUBERNAMENTAL
INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ORIENTADAS A PUEBLOS INDÍGENAS

Brasilia, Brasil, 22 al 24 de noviembre de 2004

Informe Nacional
México

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL MARCO INSTITUCIONAL DEL ESTADO PARA EL TRATAMIENTO DE LOS ASUNTOS INDÍGENAS

1.1 Institución/agencia gubernamental responsable de los asuntos indígenas:

⟨ **Nombre:** Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

⟨ **Funciones y atribuciones:**

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

De acuerdo a su Artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional para Desarrollo de los Pueblos Indígenas tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el Artículo 2°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;

II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;

III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y

comunidades;

VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;

VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;

VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

X. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes;

XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;

XIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;

XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;

XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;

XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;

XVII. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal;

XVIII. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, y

XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

⟨ **Jerarquía y dependencia:**

La CDI depende del Poder Ejecutivo Federal y tiene el nivel de Secretaría de Estado.

⟨ **Cobertura territorial del trabajo institucional:** Nacional, de la cual se desprenden 24 delegaciones estatales, 110 Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI) y 20 Radiodifusoras Culturales Indigenistas.

⟨ **Órganos de gobierno de la Institución y participación de los pueblos indígenas en los diferentes niveles:**

La Comisión se rige por una Junta de Gobierno cuyas atribuciones, de acuerdo con el Artículo 9º de la Ley de la CDI, son:

- I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual, a propuesta de su Director General;
- II. Definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión;
- III. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado;
- IV. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;
- V. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;
- VI. Autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera;
- VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del Director General, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VIII. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, a propuesta del Director General de la Comisión;
- IX. Aprobar, a propuesta del Director General de la Comisión, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;
- X. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y
- XI. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Comisión.

Esta Junta de Gobierno se integra de la siguiente manera:

- I. El Presidente de la Junta, que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal de entre sus miembros;
- II. El titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado:
 - a) Gobernación;
 - b) Hacienda y Crédito Público;
 - c) Economía;
 - d) Desarrollo Social;
 - e) Medio Ambiente y Recursos Naturales;

- f) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- g) Comunicaciones y Transportes;
- h) Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- i) Educación Pública;
- j) Salud;
- k) Trabajo y Previsión Social;
- l) Reforma Agraria;
- m) Turismo.

< **Participación de los Pueblos Indígenas a nivel Institucional.**

El 38% del personal que labora en esta institución es indígena. Ello representa 25 trabajadores en las oficinas generales (Distrito Federal) y mil 86 trabajadores en las delegaciones estatales.

< **Temáticas a su cargo**

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se compone de las siguientes áreas:

Dirección General

- < Área de Asuntos Internacionales
- < Área de Innovación y Mejoramiento

Unidad de Planeación y Consulta

Es la responsable de orientar, apoyar, fomentar y dar seguimiento a los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, en materia de desarrollo integral y sustentable y de vigencia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de mejorar su eficacia y eficiencia a través de acciones de sistematización de información, investigación, consulta, planeación y evaluación

Esta unidad cuenta con las siguientes áreas:

- < Dirección General de Investigación del Desarrollo y las Culturas de los Pueblos Indígenas
- < Dirección General de Estrategia y Planeación
- < Dirección General de Evaluación y Control
- < Dirección de Información e Indicadores
- < Dirección de Participación y Consulta

Unidad de Coordinación y Enlace

Esta unidad tiene como misión el coordinar, promover, apoyar y fomentar: la ejecución de los programas, proyectos y acciones, a cargo del gobierno federal; la colaboración con los órdenes de gobierno estatal y municipal; la concertación con los sectores social y privado, para impulsar el desarrollo integral y sustentable en regiones indígenas, así como generar y consolidar espacios de comunicación y difusión con una visión intercultural.

Esta unidad cuenta con las siguientes áreas:

- ⟨ Dirección General de Enlace con la Administración Pública
- ⟨ Coordinación General de Delegaciones
- ⟨ Dirección de Concertación Social y Atención Ciudadana
- ⟨ Dirección de Comunicación Intercultural

Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales

Las principales actividades de esta Coordinación son el diseñar, normar, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la operación de los programas y proyectos especiales de la CDI y de las acciones de fortalecimiento de capacidades que contribuyan al desarrollo integral y sustentable y a la vigencia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Esta Coordinación está integrada por las siguientes áreas:

- ⟨ Dirección de Operación de Programas Especiales
- ⟨ Dirección de Fortalecimiento de Capacidades de los Indígenas

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Las principales actividades de esta Dirección son las de establecer la seguridad jurídica, asegurar la legalidad, dirigir la representación y validar los actos jurídicos en los que la Comisión sea parte, de acuerdo a lo establecido en su propia Ley, Estatuto Orgánico y demás leyes, para efecto de lograr las finalidades institucionales que se le encomiendan

Esta Dirección cuenta con las siguientes áreas:

- ⟨ Dirección de Asesoría y Consulta
- ⟨ Dirección de Asuntos Contenciosos

< **Instancias y modalidades de participación**

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas establece en su Artículo 12°, que ésta contará con un Consejo Consultivo integrado por:

- I. Representantes de los pueblos indígenas [...];
- II. Representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena;
- III. Representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas;
- IV. Los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y
- V. Un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.

Los integrantes a que se refieren las fracciones I a III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

En la composición del Consejo siempre habrá mayoría de representantes indígenas.

Asimismo, en el Artículo 13° de la misma Ley se establecen las funciones que desempeñará este Consejo Consultivo:

El Consejo Consultivo de la Comisión analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Consultivo sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena.

En el Consejo Consultivo participan los 62 pueblos indígenas de México. La participación es proporcional y está fijada por el volumen de la población indígena.

El número de consejeros pertenecientes a pueblos indígenas se determina sobre la base de una fórmula que combina un criterio matemático y un criterio estadístico. Se establece una clasificación compuesta por 5 categorías, cada una de las cuales comprende un cierto número de grupos etnolingüísticos. Ello da como resultado un total de 123 consejeros pertenecientes a pueblos indígenas.

Existen además 6 consejeros representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales; 12 consejeros representantes de organizaciones sociales; 7 consejeros integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores; así como 32 consejeros representantes de los gobiernos de las entidades federativas.

De esta manera, conforme a lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el 29 de junio de 2004 se instaló este Consejo Consultivo, mismo que ya ha llevado a cabo dos sesiones ordinarias en los meses de junio y septiembre de 2004.

1.2. Política marco para el tratamiento de los asuntos indígenas:

• Origen:

Uno de los objetivos fundamentales trazados en el *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001–2006* (PNDPI) es el de realizar una reforma institucional, lo que implicó, primordialmente, transformar el Instituto Nacional Indigenista (INI), el organismo especializado del Estado mexicano en la atención a los pueblos indígenas, cuya creación data de 1948. Para lograr este propósito se realizó, entre otras acciones, la *Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional* en el mes de julio de 2002.

Asimismo, el **14 de agosto de 2001** se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Reforma Constitucional relativa a derechos y cultura indígenas, por la que se modificaron los Artículos 1°, 2°, 4°, 18° y 115° Constitucionales.

Esta Reforma dio lugar a cambios importantes en la relación del Estado con los pueblos y comunidades indígenas, ya que reiteró el reconocimiento a la pluriculturalidad de la Nación, reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización; estableció que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas. Asimismo, estableció el derecho de los indígenas, en lo individual y en lo colectivo, a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; previó que la Federación, los Estados y los Municipios deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias a efecto de garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; y, determinó las obligaciones que, para abatir las carencias de las comunidades, tienen las autoridades federales, estatales y municipales.

El resultado de este proceso de reforma institucional y legislativa, entre otros, es la Ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), instancia que sustituyó al INI.

• Principales contenidos de la política:

Las líneas de acción en materia legislativa del gobierno mexicano se enfocan a fomentar la promoción, reconocimiento y defensa de los derechos indígenas, a través del impulso a la creación de condiciones para el efectivo acceso de los pueblos, comunidades e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado; así como el desarrollo de acciones públicas dirigidas a combatir la situación de injusticia y desigualdad en la que se encuentran y lograr su inclusión con equidad en el proceso de desarrollo nacional. Para ello se han impulsado reformas constitucionales y legales que permitirán avanzar en el reconocimiento de derechos a los pueblos y comunidades y en la promoción y consolidación de una reforma institucional que permita construir un nuevo

modelo de atención para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas del país.

1.3. Marco normativo nacional para el tratamiento de los asuntos indígenas:

• Disposiciones constitucionales:

El Artículo 2°. de la Constitución Política de México establece:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres[...]

El texto constitucional reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a la libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; para preservar y enriquecer sus lenguas; para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; así como para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de formas de gobierno propias.

Asimismo, el Artículo 2°. , Apartado B, establece la obligación de la Federación de los Estados y los Municipios de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos [...]

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos [...]. impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento

público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación [...].

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales y los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de culturas.

IX. consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

• Disposiciones legales:

A partir de la Reforma Constitucional de 2001, se inició un proceso de modificación y creación de diversas leyes y ordenamientos jurídicos en esta materia, así como un proceso de reforma de las Constituciones estatales, con el propósito de adecuarlas a la legislación federal vigente. Entre los ordenamientos jurídicos que se han modificado o creado en materia de derechos indígenas se encuentran los siguientes:

Ordenamientos jurídicos reformados

- ⟨ Acuerdo por el que se crea la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
- ⟨ Código Federal de Procedimientos Civiles
- ⟨ Código Federal de Procedimientos Penales
- ⟨ Código Penal Federal
- ⟨ Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- ⟨ Ley Federal de Defensoría Pública
- ⟨ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- ⟨ Ley General de Educación
- ⟨ Ley General de Salud
- ⟨ Ley Federal de Vivienda
- ⟨ Ley General de Asentamientos Humanos

- ⟨ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- ⟨ Ley de Planeación
- ⟨ Ley de Turismo
- ⟨ Ley de Pesca
- ⟨ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- ⟨ Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo
- ⟨ Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados
- ⟨ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- ⟨ Reformas a la Ley General de Educación
- ⟨ Reformas a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores

Nuevos ordenamientos jurídicos

- ⟨ Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (13 de marzo de 2003)
- ⟨ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11 de junio de 2003)
- ⟨ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (21 de mayo de 2003)
- ⟨ Acuerdo A/067/03 por el que se crea la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas de la Procuraduría General de la República (24 de julio de 2003).

1.4. Participación indígena en la institucionalidad del Estado:

• Espacios e instancias de participación garantizados constitucional o legalmente:

Conforme a lo establecido en el Artículo 2° de la Constitución, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes, la CDI se ha dado a la tarea de diseñar y operar un sistema de consulta, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

Cabe mencionar que, durante el primer semestre de 2004 se concluyó la *Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo*, que contó con integrantes de los pueblos indígenas como interlocutores corresponsables para el diseño de las políticas y programas que conciernen directamente a su desarrollo. Sus resultados están siendo considerados en la planeación institucional, con lo que se incrementa la viabilidad de las acciones que se pongan en práctica.

1.5. Los asuntos indígenas en la institucionalidad estatal

• Instancias de coordinación y articulación intersectorial:

En la línea estratégica número dos del *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001 – 2006 (PNDPI)* se señala lo siguiente:

Las políticas, programas y recursos del gobierno hacia los pueblos indígenas deberán ser transversales. La acción interinstitucional deberá compartir objetivos y ser coordinada. Tendrá como ejes el reconocimiento y el respeto a la diversidad étnica y cultural, la promoción del desarrollo sustentable, el desarrollo social y humano, y favorecer la cohesión social.

Por lo anterior, la transversalidad implica la concurrencia de los esfuerzos institucionales y otorga un enfoque integral al trabajo institucional en el marco del reconocimiento de la diversidad cultural. Esta acción integradora deberá ser la promotora del desarrollo social y humano, bajo una perspectiva de sustentabilidad. La acción institucional, además, deberá favorecer la cohesión social.

De la misma forma, en el artículo 3 de la Ley de la CDI contempla entre sus principios lo siguiente:

- I. ...
- II. ...
- III. Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

La colaboración con las dependencias y entidades del gobierno federal y la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios son tareas prioritarias de la CDI que se apoyarán con acciones de capacitación a los responsables de políticas y programas en materia indígena.

La transversalidad implica alinear la acción institucional con las necesidades y prioridades para la atención de los indígenas. Esto permitirá otorgar un enfoque integral al trabajo de las instituciones con pleno respeto a la especificidad cultural y a la participación.

Asimismo, es importante destacar la obligación de todas las dependencias del Ejecutivo Federal en la atención de los pueblos indígenas, dado que la CDI no es la única instancia responsable como lo establece su Ley de Creación en su artículo 2.

La coordinación entre los Estados, Municipios y la Federación, es condición indispensable para atender las necesidades, resolver los problemas, aprovechar las oportunidades y lograr el desarrollo en las diferentes regiones del país. Tendrá como finalidad contribuir a que los programas posean una perspectiva integral; reflejen coherencia y complementariedad en la intervención de las instituciones; eviten

duplicidad de funciones haciendo más eficaz el uso de los recursos públicos; y propicien la cohesión en las comunidades, organizaciones y regiones indígenas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1 Identificación y descripción de las políticas:¹

En el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) 2001–2006*, se exponen las líneas generales que desarrollará el conjunto de la presente administración de gobierno en beneficio de los pueblos indígenas de México.

El PNDPI se desprende del *Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006*, que presentó el titular del Ejecutivo federal el 29 de mayo de 2001, en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 5° de la Ley de Planeación.

El PNDPI es un programa especial, cuyas propuestas y lineamientos deberán orientar el quehacer de toda la Administración Pública Federal. A través del PNDPI, el Ejecutivo federal recoge el consenso expresado en torno a la necesidad de establecer y consolidar una nueva relación entre el Estado mexicano, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad. Esta nueva relación se funda en el respeto a los derechos de los pueblos, en su diversidad cultural y en el reconocimiento de sus capacidades para participar en todos los ámbitos del desarrollo nacional.

El Presidente de la República ha reiterado que el conjunto de las políticas públicas, de los recursos y de los programas dirigidos a los pueblos indígenas será el resultado de la más amplia participación. La estrategia general consiste en formular y aplicar una política integral tendiente a abatir el rezago en el que viven los pueblos indígenas, en el que se conjugan factores políticos, económicos, sociales, jurídicos, ecológicos, lingüísticos y culturales.

Como ya se mencionó la Reforma Constitucional en materia indígena del año 2001, marca cambios sustanciales en las políticas del Estado dirigidas a los pueblos indígenas. De esta forma, la formulación de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PNDPI responde a este mandato constitucional; retoma los compromisos previos asumidos por el titular del Ejecutivo con los pueblos indígenas; reconoce críticamente las causas que llevaron al agotamiento de la política indigenista, y se basa en la sistematización de las demandas y en el análisis de las condiciones del desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas.

¹ CDI, *Líneas Generales para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas* (documento base para la consulta), México, octubre de 2003.
INI – ORDPI – SEDESOL, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001 – 2006*, México, 2001.

En este sentido, la CDI norma sus acciones por lo establecido en los Artículos 2° y 3° de su Ley y enmarca su propuesta de desarrollo integral en el Artículo 2° de la Constitución, en el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* y en los tratados e instrumentos internacionales en materia de desarrollo y derechos de los indígenas, entre los cuales destaca el Convenio 169 de la OIT.

La CDI tiene como encargo institucional trabajar para los pueblos indígenas realizando todo aquello que sea necesario para que éstos tengan acceso al desarrollo integral. Dicha tarea se realizará con la participación de los pueblos y comunidades indígenas, la cual se expresará a través de un sistema de consulta que asegure que las opiniones y los diversos puntos de vista orienten las políticas a emprender.

El enfoque que la CDI dará al desarrollo de los pueblos indígenas requiere del replanteamiento de las políticas públicas para encaminar las actividades institucionales que, junto con los pueblos indígenas, impulsen los cambios necesarios en sus condiciones de vida.

La integralidad supone que la acción institucional se coordine en el marco de un ejercicio transversal de planeación, ejecución y evaluación sistemática de impactos, en el que la consulta y la participación desempeñen un papel fundamental. En este marco, la acción institucional deberá reconocer tanto las condiciones de desigualdad y rezago de los pueblos y comunidades como sus potenciales para el desarrollo y sus aspiraciones.

El desarrollo integral es el propósito fundamental de la política pública que impulsará la CDI para reducir de manera decisiva los rezagos y las desigualdades en las que se encuentran inmersos los pueblos y comunidades indígenas. Este desarrollo se define diverso y debe responder a las formas y aspiraciones de vida a partir de las características y riquezas de los propios pueblos, ya sea en los territorios originarios o en los lugares a donde hayan migrado, por lo que tendrá que adecuar la acción institucional conforme a las necesidades regionales y a los resultados de la participación de los pueblos.

Para alcanzar el desarrollo integral el aparato público federal deberá incidir de manera coordinada en las prioridades del desarrollo económico, social, humano y cultural, así como en el mejoramiento de la infraestructura comunitaria y de la red de comunicaciones.

En la medida en que se diseñen de manera participativa estas acciones para el desarrollo integral en una práctica de transversalidad que propicie que las dependencias del Ejecutivo den respuestas acordes a las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, se crearán las condiciones que permitirán reducir los múltiples rezagos a los que se ha hecho referencia. Al mismo tiempo, será necesario llevar a cabo acciones de coordinación con los estados y los municipios donde la presencia de los pueblos indígenas así lo requiera.

Por lo anterior, el Gobierno Federal desarrolla las siguientes políticas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de este país:

- < Reconocimiento de una nación pluricultural
- < Transversalidad institucional
- < Reconocimiento de la normatividad interna de las comunidades indígenas
- < Reconocimiento lingüístico
- < Reconocimiento de representación electoral
- < Tenencia de la tierra
- < Contra la discriminación
- < Educación
- < Salud
- < Infraestructura social básica
- < Mujeres
- < Comunicaciones y telecomunicación
- < Desarrollo productivo y sustentable
- < Migrantes e indígenas urbanos
- < Consulta

2.2 Pertinización cultural de políticas y beneficios de acceso universal:

En México se llevan a cabo diversos programas que, si bien parten de políticas dirigidas al conjunto de la población nacional, han sido diseñados con criterios de pertinencia cultural para atender a la población indígena.

Modelo de Educación Intercultural Bilingüe

El Estado mexicano ha diseñado un proceso participativo con los pueblos indígenas para integrar en la currícula de educación básica para toda la población mexicana, los aportes culturales de los Pueblos Indígenas. Con ello se espera poder extender los beneficios de la educación intercultural a todos los mexicanos para construir las bases de una convivencia respetuosa de las múltiples culturas que conforman el país, y del reconocimiento de que en la diversidad cultural estriba nuestra riqueza como nación.

Asimismo, se han identificado y afinado diversos modelos de educación intercultural para los niveles educativos medio básico, medio superior, normal y superior y para la educación de adultos. Se diseñan procesos educativos interculturales para indígenas en situaciones urbanas y se revisan los ya existentes en campamentos agrícolas migrantes. En todos estos casos, se procura desarrollar medidas que vayan cerrando las brechas de género en el acceso y en la permanencia en los servicios educativos.

Salud Intercultural

Su objetivo es contribuir a la instrumentación de sistemas de atención a la salud para regiones indígenas, que tengan un enfoque intercultural, para lo cual se ha establecido la

necesidad de realizar acciones de formación y capacitación dirigidas tanto a médicos tradicionales y parteras, como al personal institucional de los servicios de salud.

Organización y capacitación social

Las acciones de organización y capacitación social se orientan a la identificación de la problemática de los sistemas sociales y jurídicos de las comunidades y organizaciones indígenas, mediante diagnósticos comunitarios como herramientas para el fortalecimiento de sus procesos organizativos y la formación de cuadros técnicos indígenas.

Impulso a Proyectos Sustentables en Zonas Indígenas

En el marco de la política nacional de impulso al Desarrollo Sustentable, se ha diseñado este programa que tiene como objetivo apoyar con recursos financieros a las organizaciones indígenas para la instrumentación de proyectos encaminados al aprovechamiento racional de los recursos naturales, para rescatar el conocimiento tradicional indígena y aplicarlo al desarrollo de sistemas agrícolas, y para fomentar la producción orgánica mediante el uso de tecnologías tradicionales o de bajo impacto.

< Programas de la CDI

Desarrollo social

Como parte de las estrategias para impulsar el desarrollo integral de los pueblos indígenas en un marco de plena vigencia de sus derechos, se desarrollan programas, proyectos y acciones dirigidas a la elevación de sus condiciones de vida y de sus niveles de bienestar, así como para lograr el fortalecimiento de las estructuras colectivas indígenas.

Entre estos programas se encuentran:

Albergues Escolares Indígenas

Su objetivo es contribuir a que niñas y niños indígenas que habitan en localidades que no cuentan con servicios de educación, ingresen y concluyan su educación básica y media superior, con apoyo de los servicios que se otorgan en los albergues escolares y comunitarios. Para alcanzar este propósito se promueve la concurrencia de los tres ordenes de gobiernos y de los sectores privado y social, y se fomenta la organización y participación activa de los padres de familia y la comunidad en general.

Actualmente la CDI, opera 1,085 albergues escolares indígenas ubicados en igual número de localidades, en las siguientes entidades federativas: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo,

Jalisco, Nayarit, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

El programa está orientado a apoyar a niñas y niños indígenas para que ingresen y cursen, hasta concluirla, su educación básica, para lo cual se les proporciona hospedaje, alimentación, atención médica y asistencia para la realización de actividades extraescolares.

Bienestar Social

Este programa tiene como objetivo reducir los rezagos en materia de acceso a los servicios de salud, mejorar la nutrición de los niños y las mujeres embarazadas indígenas y promover el reconocimiento de la medicina tradicional. El programa de Bienestar Social se instrumenta a través de tres vertientes: Medicina Tradicional, Salud Intercultural y Atención de Tercer Nivel.

Desarrollo Académico de Jóvenes Indígenas

Con este proyecto se ha propiciado que los estudiantes indígenas de escasos recursos puedan continuar su formación y adquirir un alto nivel académico, fortalecer el desarrollo de especialistas indígenas en lenguas amerindias, y también apoyar la formación musical de niños y jóvenes indígenas.

El proyecto tiene tres vertientes: Becas de Nivel Superior, Maestría en Lingüística Indoamericana y Escuelas de Música en Oaxaca y Michoacán.

Becas a Nivel Superior

Durante estos tres años se han canalizado recursos para otorgar 1,884 becas, que beneficiaron a un total de 525 estudiantes en 2001, a 619 en 2002, a 619 en 2002 y a 740 en el año lectivo 2003.

Maestría en Lingüística Indoamericana

Se ha apoyado la permanencia de la Maestría en Lingüística Indoamericana, impartida en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), a través de un convenio de colaboración en el que se otorgan 46 becas anuales para estudiantes. Cabe señalar que este es el único posgrado en América Latina que contribuye al conocimiento y desarrollo de los idiomas amerindios, cuyo objetivo es profundizar en el estudio de lenguas indígenas y su problemática sociolingüística, y que permite la formación de especialistas nativo-hablantes.

Desarrollo Productivo

Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas

Este programa tiene como objetivo general contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas, fortaleciendo su participación como impulsoras de su propio desarrollo, mediante la ejecución de proyectos de organización productiva, con perspectiva de equidad, género, sustentabilidad, multiculturalidad y derechos.

Fondos Regionales Indígenas

Tiene como objetivo impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y las comunidades indígenas a través de la consolidación de Fondos como instancias de financiamiento de carácter social, operadas y administradas por organizaciones comunitarias indígenas.

Este programa se inserta en el marco de una política general del gobierno federal para las diversas zonas rurales del país. No obstante, para su instrumentación en las regiones indígenas, ha sido adecuado para garantizar el pleno respeto a su entorno natural, a sus culturas y a sus derechos.

El programa busca incrementar el ingreso económico de las familias indígenas y crear condiciones de bienestar y arraigo en sus comunidades. Impulsa el uso adecuado de los recursos naturales y el aprovechamiento de las tecnologías tradicionales. Consiste en ofrecer financiamientos para ejecutar proyectos productivos que se recuperan para formar fondos revolventes, éstos representan capitales iniciales que las organizaciones indígenas destinan a financiar proyectos en los sectores agropecuario, pesquero y artesanal.

Promoción y Fomento a la Diversidad Cultural

La promoción y el fomento de la Diversidad Cultural desempeñan un papel importante en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional. Entre los principales programas, proyectos y acciones desarrolladas en esta materia se destacan: la operación del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas; el Programa Fondos para la Cultura indígena; el Programa Difusión del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas; los proyectos de etnomusicología (fonotecas), de medios audiovisuales (formación de videoastas indígenas y de transferencia de medios audiovisuales); y los proyectos de investigación, de documentación e información.

Fondos para la Cultura Indígena

En el marco de la política cultural nacional, se ha diseñado este programa con el objeto de apoyar los procesos comunitarios y regionales de revaloración, defensa, fortalecimiento, promoción y difusión del patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Ello se logra a través de la asignación de apoyos económicos para la ejecución de proyectos que presentan organizaciones y comunidades del país en los siguientes campos: tradición ceremonial, música, danza, artesanías, lugares sagrados y sitios históricos, medicina tradicional, historia, lengua escrita y oralidad, transferencia de medios audiovisuales, radio, tecnologías tradicionales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y apoyo a la cultura étnico-comunitaria.

Radiodifusoras Culturales Indigenistas

El proyecto de radiodifusoras culturales indigenistas tiene tres objetivos básicos.

- ⟨ Ofrecer un servicio comunitario e institucional que satisfaga las necesidades cotidianas de comunicación e información, y promueva la oferta de instituciones públicas, privadas y sociales que tienen como fin beneficiar a las comunidades en aspectos de salud, educación, desarrollo social y derechos humanos.
- ⟨ Promover y preservar la cultural al constituirse en un instrumento para la expresión de los contenidos y significados del mundo indígena.
- ⟨ Propiciar la formación de comunicadores comunitarios que desarrollen el proceso comunicativo con altos índices de calidad, así como la aplicación de los instrumentos comunicativos.

2.3 Acceso a la oferta pública:

• Mecanismos de discriminación positiva:

En México existen diversos programas cuyos criterios de elegibilidad discriminan positivamente a los individuos y comunidades indígenas. Entre estos programas se pueden mencionar los siguientes: *Albergues Escolares Indígenas*, *Desarrollo Académico de Jóvenes Indígenas* y el *Programa de Infraestructura Básica*

Programa de Infraestructura Básica

El objetivo de este programa es contribuir en el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas mediante la ejecución de obras de infraestructura básica: preferentemente electrificación de poblados, caminos rurales, carreteras alimentadoras, distribución y suministro de agua potable y alcantarillado.

Su población objetivo es la que habite en localidades de muy alta o alta marginación, con 29% o más de hablantes de lengua indígena y con un tamaño de localidad entre 50 y 10,000 habitantes, es decir, eminentemente rurales.

• Mecanismos de acceso especial:

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) instituyó, en 1993, el *Premio Nezahualcóyotl de Literatura*, con el propósito de reconocer y estimular la creatividad literaria de los escritores indígenas de México. El Premio contribuye no sólo al fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas, sino también aporta elementos para la construcción del diálogo cultural entre los pueblos indígenas y la sociedad nacional.

2.4 Enfoques y metodologías:

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* incluye la 'Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena'. Esta política contempla las siguientes líneas de acción y metas:

Líneas de acción

- ⟨ Mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe, mejorar la oferta educativa a las poblaciones indígenas
- ⟨ Ampliar la oferta de educación inicial, preescolar y enseñanza primaria para incorporar a la educación intercultural bilingüe a una mayor proporción de niños y jóvenes indígenas
- ⟨ Lograr que las escuelas que ofrecen educación intercultural bilingüe operen adecuadamente, y se mejore sensiblemente el logro de los aprendizajes del currículo básico nacional, del bilingüismo oral y escrito, y del conocimiento y valoración de la cultura propia
- ⟨ Adecuar los planes y programas de educación primaria para incorporar la lengua indígena como asignatura en esta modalidad
- ⟨ Asegurar el funcionamiento adecuado –normalidad mínima– de las escuelas que atienden a población indígena (infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, asistencia y puntualidad asidua de los docentes, uso efectivo del tiempo escolar)
- ⟨ Garantizar que todos los docentes de la educación intercultural bilingüe hablen la lengua de la comunidad a la que sirven
- ⟨ Ofrecer una educación secundaria que tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena
- ⟨ Desarrollar sistemas de formación inicial de docentes bilingües y fortalecer la actualización permanente de docentes y directivos bilingües a fin de prepararlos mejor para enfrentar el reto de lograr los tres objetivos de la educación intercultural bilingüe: logro de objetivos educativos nacionales; bilingüismo oral y escrito efectivo; y conocimiento y valoración de la cultura propia
- ⟨ Desarrollar e implantar el sistema de evaluación y seguimiento a los servicios de educación intercultural bilingüe
- ⟨ Desarrollar formas de atención pertinente, de naturaleza intercultural, a los niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas regulares, tanto rurales como urbanas, de educación básica

- ⟨ Mejorar la equidad de género en la atención a la demanda por educación intercultural bilingüe
- ⟨ Desarrollar la capacidad de las comunidades indígenas de exigir el pleno cumplimiento del derecho a la educación básica

Programa Nacional de Salud 2001– 2006. Línea de acción 2.2: Mejorar la salud y la nutrición de los miembros de los pueblos indígenas:

- ⟨ Coordinar las acciones que realizan las instituciones de salud en los municipios indígenas
- ⟨ Crear programas locales y regionales de comunicación educativa en salud y nutrición en por lo menos 30% de los 531 municipios con más de 41% de población hablante de lengua indígena
- ⟨ Capacitar a los médicos, enfermeras y personal comunitario que trabaja en los municipios indígenas en el manejo de un enfoque transcultural que permita conocer la cosmovisión y concepción del proceso salud enfermedad de estas poblaciones
- ⟨ Reforzar programas de saneamiento ambiental en por lo menos 60% de los municipios con más de 40% de población hablante de alguna lengua indígena. Este reforzamiento se enfocará a la protección de las fuentes de abastecimiento de agua, mejoramiento de la vivienda, reducción de emisiones por consumo de leña y biomasa, y disposición sanitaria de excretas
- ⟨ Proporcionar al 100% de los niños de seis a 24 meses de edad y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia suplementación con multivitamínicos y minerales de los municipios mayoritariamente indígenas
- ⟨ Promover el auto cuidado de la salud, la salud reproductiva y la elección informada de los métodos de planificación familiar en los municipios mayoritariamente indígenas

Programa de Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas de la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas de la Secretaría de Salud

Este Programa tiene como propósito mejorar el nivel de salud y nutrición de los pueblos indígenas del país y de esta forma reducir la brecha en salud que existe con el resto de la población. Para ello, se han desarrollado acciones encaminadas a mejorar, tanto el acceso y disponibilidad de los servicios, como incidir en los factores que condicionan esta situación.

Asimismo, se ha mejorado la relación y complementación de la medicina institucional y la tradicional; se ha fortalecido la promoción de la salud mediante la incorporación de aspectos culturales y sociales de esta población en el diseño de materiales de educación en salud; igualmente se ha impulsado el saneamiento básico. También se ha apoyado en la protección sanitaria de fuentes de abastecimiento de agua, a fin de prevenir las enfermedades infecciosas prevalentes en esta población.

Respecto a las adicciones, se han impulsado proyectos de prevención, control y rehabilitación del alcoholismo con el fin de evitar problemas económicos, de violencia

familiar y accidentes. Se busca incorporar formalmente en los servicios de salud a la población indígena a través del seguro popular para darle presencia en las estadísticas de salud.

Programa Sectorial de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001–2006

En este Programa se han definido tres acciones para atender a la población rural desfavorecida, en especial la población indígena:

- ⟨ Desarrollar las capacidades de mejora en la población indígena, mediante la provisión de conocimientos útiles a través de la oferta de servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría de una red de prestadores de servicios profesionales.
- ⟨ Apoyar la inversión rural mediante incentivos económicos para la capitalización de las unidades de producción rural primaria y de valor agregado de los productores indígenas, para generar alternativas de empleo e ingreso y la reconversión productiva que permita su integración a las cadenas productivas.
- ⟨ Fortalecer empresas rurales para promover formas de organización económica de las unidades productivas indígenas con la finalidad de integrarlas al mercado y permitirles incrementar su participación en el desarrollo rural integral.

Más del 40% del total de los recursos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se orientan a la atención de las regiones con alto índices de marginación, en las que se encuentran los grupos indígenas.

El Programa Especial para los Pueblos Indígenas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Uno de los principios que guían el trabajo de la Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales en las comunidades indígenas, es el reconocimiento a sus propias capacidades para definir propuestas de desarrollo sustentable. Existen numerosos ejemplos de experiencias exitosas de manejo de recursos naturales en comunidades indígenas, desarrolladas sobre todo en la última década, que demuestran sus capacidades organizativas, además del conocimiento sobre el potencial productivo de sus ecosistemas.

El reconocimiento de estas capacidades obliga también, a detectar debilidades y áreas de oportunidad que una vez resueltas, pueden potenciar los saberes y haberes locales a través de ciertos apoyos que permitan generar procesos de reestructuración y reorganización comunitaria en torno al manejo de su capital natural.

El Programa propone como objetivo general: Mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas, a través del manejo y aprovechamiento sustentable de sus recursos

naturales y la conservación de la biodiversidad existente en sus territorios, revalorando sus conocimientos y respetando y protegiendo su propiedad intelectual.

La propuesta metodológica para el desarrollo del programa es la instrumentación de acciones de planeación comunitaria. En la medida en que la comunidad se involucre en el proceso de reflexión y análisis de su problemática y en la búsqueda de alternativas, se podrá avanzar en el reforzamiento de sus capacidades de autogestión, a través de proyectos y programas para alcanzar el desarrollo sustentable.

Para esto, se requiere desarrollar una relación de confianza entre las instituciones que regulan el uso de los recursos naturales y quienes los detentan, poseen o usufructúan para llegar a acuerdos en pro de un aprovechamiento sustentable. El trabajo está orientado a generar y/o apoyar procesos. La estrategia que se plantea es, por tanto, de acompañamiento, de apoyo, de impulso a procesos organizativos comunitarios para:

1. El fortalecimiento de mecanismos e instrumentos gubernamentales que aseguren el uso y disfrute de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas en sus regiones y territorios.
2. La promoción del uso de tecnologías apropiadas incluidas las tecnologías tradicionales para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en zonas indígenas, asegurando el uso sostenible del entorno.
3. La protección y divulgación del conocimiento tradicional acerca del medio ambiente entre pueblos indígenas para incorporarlo a las prácticas de uso y manejo de recursos.
4. La promoción y el apoyo a las iniciativas de protección, conservación y utilización sustentable de los recursos de las comunidades y organizaciones indígenas.
5. Incrementar la participación de representantes de los pueblos indígenas en espacios de toma de decisiones.

El *Programa Nacional de Cultura 2001-2006* plantea, entre sus objetivos generales:

“Fortalecer el respeto, el aprecio y la promoción de las expresiones culturales populares e indígenas, que son la raíz más profunda de nuestra identidad.

México es un país multicultural y pluriétnico. En su territorio, las culturas populares e indígenas viven, se desarrollan y entran en contacto mutuo bajo el signo de la diversidad; son dinámicas y se mueven entre la tradición, el cambio y la actualización de sus prácticas.

La participación, la innovación y la adaptación constantes, así como el apego a sus procesos culturales, son rasgos que distinguen a las culturas populares e indígenas, papel en el proceso constitutivo de una nación democrática es fundamental.

Actualmente, las instituciones asumen la tarea de apoyar las iniciativas y proyectos que generan creadores y organizaciones, a partir de una nueva relación de trabajo con los miembros de las culturas populares e indígenas.

El trabajo institucional deberá reconocer la capacidad para plantear propuestas e iniciativas de los creadores, organizaciones, barrios, comunidades, pueblos y regiones; propiciar las condiciones, acercar los instrumentos, atender las demandas, generar los espacios y facilitar los medios que apoyen el desarrollo de las culturas populares e indígenas.

Para ello habrá que identificar y fortalecer los factores de cohesión que, en un país donde se evidencia la diversidad cultural y lingüística, mantienen unida, no sin contradicciones, a la sociedad mexicana.

Otro aspecto de particular relevancia es la consideración de una perspectiva de género en el desarrollo cultural que tome en cuenta las preocupaciones, necesidades e intereses de las mujeres y busque una situación de equidad con los hombres.

Por otra parte, para realizar una labor consistente, será necesario retomar en la práctica los acuerdos y resoluciones internacionales que consideran de manera amplia al patrimonio cultural, e incluyen en su integración elementos tales como la diversidad lingüística, la arquitectura popular o la cocina tradicional.

El reconocimiento y la valoración de las culturas populares e indígenas habrán de combatir todas las manifestaciones de racismo y discriminación en su contra.”

2.5 Fuentes de información:

Las políticas públicas orientadas hacia los Pueblos Indígenas se basan en las siguientes fuentes de información:

- < Los Indicadores socioeconómicos de los Pueblos indígenas
- < Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional
- < Estadísticas nacionales proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
- < Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- < Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001–2006
- < Programas Sectoriales
- < Presupuesto de Egresos de la Federación
- < Ley Presupuestal de Egresos de la Federación
- < Estudios especiales de la CDI

Instancias y mecanismos de participación:

Como se ha señalado a lo largo de este Informe, además del Consejo Consultivo de la CDI, la Consulta es un mecanismo institucional para incorporar la participación de los Pueblos Indígenas en la definición e implementación de las políticas públicas.

Conforme a lo establecido en el Artículo 2° de la Constitución, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, la CDI se ha dado a la tarea de diseñar y operar un sistema de consulta, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

El Consejo Consultivo de acuerdo a su reglamento interior, aprobado en su Primera Sesión Ordinaria celebrada del 29 de junio al 1 de julio de 2004, cuenta con las siguientes funciones:

Artículo 6°.

- ⊙ Participar en y aprobar el diseño del Sistema de Consulta;
- ⊙ Analizar y proponer políticas, programas, proyectos y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, así como presentar proyectos de iniciativas de ley que garanticen, protejan y respeten los derechos humanos;
- ⊙ Dar seguimiento, vigilar, evaluar y hacer recomendaciones a las instituciones sobre programas, proyectos y acciones orientadas al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas;
- ⊙ Opinar sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de las normas y operación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;
- ⊙ Hacer propuestas para impulsar y fortalecer el desarrollo integral de los pueblos indígenas;
- ⊙ Opinar sobre los asuntos y propuestas que la Comisión someta a su consideración;
- ⊙ Proponer a la Junta de Gobierno y al Director General, estrategias, líneas y mecanismos de acción para lograr el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas;
- ⊙ Recomendar al Director General y a la Junta de Gobierno la atención de asuntos específicos;
- ⊙ Sugerir la realización de acciones que contribuyan al fortalecimiento de las estructuras sociales, económicas y políticas considerando las cosmovisiones de los pueblos indígenas;
- ⊙ Analizar y hacer propuestas sobre la participación y representación de los pueblos indígenas;
- ⊙ Dar seguimiento a las discusiones, propuestas y acuerdos que en materia indígenas se realicen en foros nacionales e internacionales, y velar por el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- ⊙ Proponer la realización de los estudios e investigaciones necesarias para cumplir

con el Programa de Trabajo en beneficio de los pueblos indígenas;

- ⊙ Elaborar, aprobar y, en su caso, modificar el Programa de Trabajo;
- ⊙ Aprobar, emitir y, en su caso, modificar el Reglamento previa presentación, revisión y argumentación.
- ⊙ Opinar y sugerir acciones pertinentes para las relaciones interinstitucionales, sean éstas nacionales o internacionales;
- ⊙ Dar a conocer públicamente las sugerencias y propuestas que hace el Consejo a la Junta de Gobierno y al Director General;
- ⊙ Propiciar la coordinación con los Gobiernos de los Estados a fin de que se establezcan y/o apoyen estructuras similares al Consejo Consultivo en las entidades federativas;
- ⊙ Proponer el diseño y los mecanismos para la elección de consejeros;
- ⊙ Publicar y difundir en medios de comunicación los resultados del análisis, opiniones, seguimiento y evaluaciones sobre las políticas, programas, proyectos y acciones públicas, nacionales e internacionales en materia indígena;
- ⊙ Participar, analizar, proponer y sugerir modificaciones a las reglas de operación de los programas institucionales dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas;
- ⊙ Solicitar y recibir información de las diversas instancias y secretarías de gobierno sobre las obras, programas, reformas, políticas y acciones que afectan y conciernen a los pueblos y comunidades indígenas;
- ⊙ Establecer los mecanismos internos de diálogo ante las diversas instancias ejecutivas, legislativas y judiciales de los tres niveles de gobierno, así como las que le otorguen los ordenamientos legales que le resulten aplicables.

Por otra parte, este Consejo Consultivo ha conformado Grupos de Trabajo permanentes a efectos de analizar y hacer propuestas sobre los asuntos relacionados con las *Líneas Generales para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*, que la CDI estableció con base en el Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 de la OIT. Estos Grupos de Trabajo son:

- I. Desarrollo económico sustentable
- II. Infraestructura comunitaria y urbana
- III. Red de comunicaciones
- IV. Medio ambiente y recursos naturales
- V. Salud, nutrición y medicina tradicional
- VI. Vigencia de derechos y autonomía
- VII. Participación y representación de pueblos indígenas
- VIII. Tierras y territorios
- IX. Educación intercultural
- X. Desarrollo cultural
- XI. Equidad y género
- XII. Indígenas migrantes, urbanos, nacionales e internacionales

Cabe mencionar que, corresponde a los integrantes del Consejo Consultivo, el análisis, seguimiento y evaluación de las acciones, programas y proyectos desarrollados por la CDI.

Modalidades y mecanismos de financiamiento:

Las erogaciones del Gobierno Federal identificadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2000 a 2003 para atender a la población indígena muestran un crecimiento nominal en dicho periodo.

El presupuesto para los pueblos indígenas se compone de cuatro vertientes: Desarrollo de Capacidades, Protección Social, Generación de Oportunidades y Desarrollo del Patrimonio, y se encuentra distribuido por dependencias.

La distribución de los recursos para las cuatro vertientes muestra que la mayor proporción se destina al Desarrollo de las Capacidades; esto es, a programas de alimentación, educación y salud, que incluyen al Programa Oportunidades.

La vertiente Desarrollo de Capacidades ha mantenido una participación entre el 46 y 48 por ciento. Generación de Oportunidades la ha reducido del 36 al 24 por ciento. Desarrollo del Patrimonio se ha incrementado de 18 a 25 por ciento y Protección Social ha aumentado de 0.6 a 26 por ciento en el periodo.

De acuerdo a lo anterior, la CDI recibe su asignación presupuestaria directa del gobierno federal mexicano. Para el año 2004 le fue asignado un presupuesto total de 3,242,600,000 pesos.

Las erogaciones totales del gobierno federal del año 2004, para atender a la población indígena, a través de todas las dependencias asciende a 19,575,295,120 pesos.²

²Poder Ejecutivo Federal., *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*. Diario Oficial de la Federación, miércoles 31 de diciembre de 2003. En: <http://www.cdi.gob.mx/presupuesto/pef2004.pdf>

ANEXO

⊙ IDENTIFICACIÓN DE EXPERIENCIAS ESPECÍFICAS

En este apartado del Informe Nacional, se anexan las evaluaciones externas a los principales programas desarrollados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) durante el año 2003.

Cabe mencionar que, esta evaluación se realiza con apego a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y es llevada a cabo por diversas instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional con reconocimiento y experiencia en la materia. Entre las instituciones académicas y de investigación que realizaron esta evaluación se encuentran: El Colegio Mexiquense, A.C.; la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM – Unidad Iztapalapa); y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS – Unidad Istmo).

Los programas de la CDI evaluados para el periodo 2003 fueron:

2. Programa de Albergues Escolares Indígenas
3. Programa de Impulso a Proyectos Sustentables en Zonas Indígenas
4. Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán
5. Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia
6. Programa para el Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas
7. Programa de Desarrollo de las Culturas Indígenas
8. Programa de Desarrollo Social y Humano

SINTESIS EJECUTIVA DE LA EVALUACION DE RESULTADOS 2003 DEL PROGRAMA DE ALBERGUES ESCOLARES INDIGENAS A CARGO DE LA COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Marzo 25, 2004

INTRODUCCION

En términos de lo establecido en el artículo 54 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2003, y en las Reglas de Operación vigentes para los programas del Instituto Nacional Indigenista (INI) en el primer semestre y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) en el segundo semestre, el presente documento tiene el propósito de dar a conocer La Evaluación Final de los Resultados del Programa de Operación, Mantenimiento y Equipamiento de Albergues Escolares Indígenas, tanto de Gabinete como del Trabajo de campo de acuerdo con la muestra representativa asignada.

I. OPERACION DE ALBERGUES

El trabajo de campo realizado entre los meses de enero y febrero del presente año 2004 permitió conocer directamente la Operación de los Albergues y consolidar la información de gabinete proporcionada por la CDI. En general se puede constatar que de los 52 albergues visitados en 8 estados y 8 microregiones en 40 municipios donde pudimos aplicar 890 encuestas a diferentes actores y beneficiarios en la operación cotidiana de los albergues que se encuentran funcionando de acuerdo a la normatividad básica y se otorga alimentación, hospedaje, servicios médicos mínimos, material escolar elemental, el “predomigo” (con los cambios en el segundo semestre de este servicio).

Cuadro 1. Numero de municipios, albergues visitados y encuestas aplicadas

Estado	Municipios	Comunidades y Albergues Visitados	Encuestas aplicadas
SINALOA	4	6	62
SAN LUIS POTOSI	6	6	98
HIDALGO	4	6	100
ESTADO DE MEXICO	6	6	127
GUERRERO	5	7	130
OAXACA	6	6	146
CAMPECHE	3	5	76
YUCATAN	6	10	157
TOTAL	40	52	896

I.1 EL CONTEXTO.

En materia de políticas públicas, la atención de la población indígena dispersa en localidades es uno de los mayores retos a solucionar. Con frecuencia, los modelos de trabajo institucional y los programas de extensión de cobertura señalan los desafíos que representa el patrón de población indígena dispersa en pequeñas localidades.

Conforme a las cifras del censo del 2000, 12 entidades concentran más de 5.4 millones de Hablantes de Lenguas Indígenas (HLI), y los 624 878 restantes se encuentran dispersos en el resto de los estados, de los 2 443 municipios que existen en nuestro país, 803 pueden ser calificados como indígenas en la medida que concentran 30% y más de Población Indígena Estimada. El Censo registró unas 17 436 localidades con presencia indígena de mas de 70% de población indígena, 3 971 con localidades de 40% a 69% de población indígena, y con 31 624 localidades con menos 40% de población indígena:, lo que hacen un total de 53 031 localidades con HLI.

En la evaluación de campo realizada en 52 albergues, se detectó una variación y diferenciación entre los distintos estados y regiones. Considerando que la de Guerrero es la que requiere mayor apoyo y permanencia de los albergues. Algunos de los albergues requieren de mayor vigilancia y supervisión. Las condiciones de extrema pobreza de las 8 regiones encuestadas en 52 comunidades reflejan la necesidad de mantener en operación y mantenimiento los albergues y extender algunos al nivel de educación secundaria dadas las características de que la educación básica debe incluir este nivel educativo.

- **Diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe.**

Según el Censo del 2000, en México hay cerca de seis millones de analfabetas que equivalen al 10.9 % de la población total de 15 años y más. De ellos, 1,564,856 son indígenas y representan el 34% de los HLI de 15 años y más. El analfabetismo entre la población indígena triplica el promedio nacional.

La Secretaría de Educación Pública estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional; un índice de deserción de 3.8% contra 2.1% a nivel nacional; y un índice de reprobación de 12.7% contra 6% a nivel nacional.

Mientras que a nivel nacional 21% de los municipios tiene un muy alto grado de rezago en educación, éste es el caso de casi 48% de los municipios indígenas. Para el 2000, 56.7% de los municipios indígenas es de muy alto rezago y una tercera parte es de alto rezago. En contraste, 2.6% del total de los municipios indígenas es de bajo y muy bajo rezago.



Fuente: Sedesol-INI, Índice de rezago social, 2001, inédito

En las regiones indígenas hay un decremento significativo en el número de escuelas primarias al avanzar en los diferentes niveles educativos; de tal suerte que el número de escuelas secundarias es mucho menor que el de primarias y los niveles post-secundarios son prácticamente inexistentes, por ello habrá que analizar el reconvertir los albergues para primarias en albergues para secundarias, los cuales se están reorganizando de acuerdo a la normatividad del INI/CDI del 2003.

Los esfuerzos del Estado por una educación bilingüe se han concentrado en la educación inicial, preescolar y primaria. Queda excluida la educación secundaria, la media superior y la superior. Una demanda de los pueblos indígenas es la ampliación de la educación intercultural bilingüe en todos los niveles educativos. (véase anexo no.1, cuadro 1)

Del análisis de estos indicadores se desprende que la problemática educativa en los pueblos indígenas se caracteriza por las siguientes situaciones:

- Baja calidad educativa
- Poca adecuación de los contenidos a las culturas indígenas
- Bajo nivel académico del magisterio
- Mínimos contenidos interculturales en el programa regular
- Poca calidad y cantidad en material didáctico para lenguas indígenas
- Como consecuencia de lo anterior, alta deserción escolar y baja eficiencia terminal.

I.2 CONTEXTO DE LOS 8 ESTADOS Y DE LAS REGIONES DE LA MUESTRA.

Durante el trabajo de campo realizado, en lo que respecta al registro del recorrido en las comunidades donde se localizan los albergues escolares, se aplicaron las encuestas en 52 comunidades pertenecientes a 40 municipios. De acuerdo a la muestra representativa autorizada. Las categorías políticas de las 52 comunidades son: Cabecera Municipal, Agencia Municipal, Cabecera de sección, Delegación y Comunidad. (Véase anexo 2 referente a la muestra de comunidades.)

Esta muestra representativa cumple con cada uno de los indicadores acordados con SEDESOL y tienen las siguientes características: (véase el documento Final Anexo Metodológico y Estadístico)

- Los 40 municipios de los 8 estados y las 52 comunidades seleccionadas cuentan con un 30% o más de población hablante de lengua indígena.
- Están ubicados dentro de una microregión de SEDESOL de carácter prioritario.
- Están ubicados dentro del radio de influencia de al menos un Centro Coordinador Indigenista de la CDI.
- Todos cuentan como mínimo con un albergue escolar indígena sujeto a la evaluación.
- Todos los municipios y comunidades forman parte de una continuidad étnica y geográfica.
- Todos los municipios y comunidades de la muestra tienen acceso terrestre durante todo el año.

El trabajo de campo se llevó a cabo del 26 de enero al 20 de febrero del 2003 visitando un total de 40 municipios, 52 localidades y 52 albergues escolares indígenas, entrevistando a un gran número de beneficiarios de los tres programas, a funcionarios de las delegaciones estatales de la CDI de los Centros Coordinadores Indigenistas respectivo al igual que a las autoridades locales y municipales.

El Programa de Albergues Escolares Indígenas va dirigido a la población indígena que vive en condiciones de alta y muy alta marginalidad en regiones alejadas y de difícil acceso. Su objetivo es apoyar a los niños y niñas de esas familias para que ingresen a escuelas primarias en las localidades en los que se ubican los albergues proporcionándoles hospedaje, alimentación, atención médica y apoyo a la educación con el fin de que cuenten con los medios necesarios para su buen desarrollo físico y mental. Así mismo, fomenta la organización y participación de los padres beneficiados en las actividades que los albergues requieren como son las de mantenimiento, seguridad y apoyo que les sea solicitado.

• Lenguas habladas por los albergados

Respecto al indicador de la lengua que practican los niños albergados, podemos manifestar que el idioma que más se habla entre la población indígena es el español, lo que confirma la existencia significativa de una población bilingüe que entre los niños de los albergues llega a ser del 57%. Asimismo, dentro de las lenguas indígenas practicadas resaltan el maya, zapoteco, mixteco, teenek, otomí (ñhãñhu), amuzgo.

I.3 BENEFICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Para el ejercicio fiscal 2003, se autorizó un presupuesto total anual por un monto de \$298'137,658 y fue modificado a \$295'526,659. En el primer semestre para atender a 60,494, becarios en 1,081 albergues escolares ubicados en 21 Entidades Federativas de los cuales se ejercieron \$156'276,919 es decir el 53% del total autorizado en el periodo enero-junio se reporta como ejercido.

Del total de becarios a nivel nacional el 44% fueron niñas y 56% niños, no habiéndose logrado rigurosamente el proceso de equidad de género en los 1,081 albergues.

En el primer semestre operaron 1,081 albergues localizados en igual número de comunidades en condición de alta marginación, ubicadas en el área de influencia de 685 micro regiones, estimando que la cobertura por albergue es de 10 localidades en promedio en 21 Entidades Federativas y se atendió a una población de 60,494 beneficiarios que pertenecen a 52 pueblos indígenas asentados en 5,400 localidades. Detectamos en la evaluación de campo con la muestra que esta proporción no ha variado.

Para el ejercicio fiscal de la CDI del segundo semestre del 2003, se autorizó un presupuesto total por un monto de \$141'860,738 para atender en el segundo semestre a 60,694, becarios en 1,085 albergues escolares ubicados en 21 Entidades Federativas de los cuales se ejercieron \$138'975,943 es decir el 98% del total autorizado en el periodo septiembre-diciembre se reporta como ejercido y se reintegraron a la TESOFE la cantidad de \$273,796.

Los recursos no ejercidos se ocasionaron debido a que en el desarrollo del programa se presentaron imprevistos como son los paros magisteriales los cuales inciden también en la asistencia de los beneficiarios a los albergues.

En el año 2003 hubo un incremento de \$26,996,400 del presupuesto total anual para el primero y el segundo semestre del programa de albergues lo cual representó un 9% de aumento. En las becas también hubo un aumento de 694 becas lo que representa un 1%. La cuota por material escolar, productos para la higiene personal, hospedaje, alimentación y predomingo por niño/a se fijó en \$19.33 diarios.

Con base en el presupuesto autorizado se puede establecer que la cuota promedio anual de la beca que se otorga a los becarios de los albergues es de \$4,912, incrementándose por niño entre 2002 y 2003 \$88. Esta cantidad comparada con los recursos que el IMSS destina para la atención de los niños en sus guarderías es de entre 36,000 y 40,000 por niño al año; resulta insignificante.

Para estar en condiciones de brindar una atención decorosa a los becarios, aprovechar al máximo los recursos materiales y humanos, elevar la calidad de los servicios que se proporcionan en los albergues y para que los becarios desarrollen todas sus potencialidades físicas e intelectuales, se propone que para la operación en el ejercicio fiscal 2004, el costo promedio de la beca anual sea de \$8,280 por niño. Recomendación sugerida por el Departamento de Operación de Albergues Escolares del INI y por varios funcionarios de las delegaciones.

El índice de eficiencia terminal de los niños atendidos en los albergues se mide por ciclo escolar, al inicio del ciclo 2003-2004, la matrícula fue de 60,878 beneficiarios, el índice de eficiencia terminal se conocerá al final del ciclo escolar en el mes de julio de 2004, sin embargo, al mes de diciembre se alcanzó satisfactoriamente la meta programada.

I.3.1 Costo-efectividad.

El análisis del costo-efectividad ha orientado el estudio evaluatorio hacia la población de los albergues escolares, debido a que es un punto de coincidencia entre los programas. Visto desde la contribución institucional para la formación de capital humano y social no podría ser de otra manera, ya que los beneficios se dirigen hacia la población que se encuentra en etapa de formación.

De modo que si se plantea la interrogante sobre ¿qué tan favorable es que esta población siga siendo atendida prioritariamente? Las respuestas acentuarían su carácter de prioritaria. Esta afirmación no pretende subestimar los demás grupos de beneficiarios de los programas, por el contrario, los beneficios sociales y económicos de éstos últimos están referidos a las condiciones de vida, y por ende a los aspectos que más inciden en la vulnerabilidad de la población indígena, pues se dirigen al apoyo familiar y a las redes sociales extrafamiliares. En este terreno es en el que se ha propuesto ubicar la evaluación de la eficiencia de los programas.

La efectividad de este programa, atiende a varios aspectos, en palabras del investigador en San Luis Potosí durante el levantamiento de campo, sugiere que:

“De acuerdo con la información de la evaluación de campo se constató que los beneficios del Programa efectivamente llegan a la población objetivo y que los albergues efectivamente representan un apoyo, en algunos casos, el único, para la alimentación de los niños de las familias. La contribución del albergue a la nutrición de los niños es significativa lo cual redundo en el apoyo al mantenimiento de la salud. Pero no así para el caso de su apoyo como albergue donde los niños duermen, ya que se encontró que no en todos los casos funciona como tal. Por ejemplo el albergue de San Gregorio Mecapexco, el cual funciona como comedor y lugar para hacer tareas de la escuela.”

Los 50 directores de los albergues manifestaron que de todos los niños inscritos en el programa de albergues, se estima que 1268 concluyeron su educación primaria en junio del 2003, lo que representa el 60% de niños albergados, lo cual significa una efectividad muy alta del programa de operación de albergues por lo que se considera de alta prioridad para las familias, las comunidades y la regiones donde operan los albergues.

I.4 CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

De acuerdo con el análisis documental y el trabajo de campo se esta cumpliendo, de manera general, en el año 2003 con estos objetivos.

No así los objetivos particulares, que no se cumplen del todo, como se ilustra en la siguiente tabla.

Evaluación externa de los Objetivos particulares de los albergues

OBJETIVOS PARTICULARES	EVALUACIÓN EXTERNA
<i>1. Promover el otorgamiento de apoyos a niñas y niños indígenas que se encuentran en situación de pobreza, para que ingresen y concluyan su educación básica.</i>	Se cumple porque todos los beneficiarios de los albergues se encuentran en situación de pobreza y se procura que concluyan la educación básica, aunque el índice de educación está por debajo de 6 años cursados. El ser indígena no es el único criterio para ingresar, pues la mayoría de la población es indígena; en realidad parece que el requisito que más trasciende es el ser pobre. En pocos casos se mencionó como requisito tener buenas calificaciones. Este objetivo se cumple en un 100% si consideramos que todos los pueblos indígenas visitados son pobres.
<i>2. Proporcionar a las niñas y los niños una alimentación adecuada, balanceada y nutritiva.</i>	La alimentación que se proporciona en el albergue no es adecuada a la cultura de la comunidad, se utilizan productos perecederos o enlatados, lo que genera basura. También se proporciona pescado muy salado y carne de res congelada y sin sabor, lo que no agrada a los niños. Pocos alimentos locales como frijol. Este objetivo se cumple en un 70%.

<p>3. <i>Brindar los espacios necesarios y suficientes para el alojamiento, recreación, esparcimiento y fortalecimiento cultural.</i></p>	<p>Prácticamente todos los albergues visitados requieren ampliación, los dormitorios son incómodos y no hay cobijas pese a ser pueblos montañosos y de bajas temperaturas. Los baños están en pésimas condiciones. No hay proyectos de fortalecimiento cultural y, en algunos casos ni siquiera hay área deportiva o de juegos, por lo que los niños se salen del albergue para ir a jugar. Este objetivo se cumple en un 60%</p>
<p>4. <i>Mantener en condiciones de operación los bienes muebles e inmuebles que permitan brindar un hospedaje digno a los beneficiarios.</i></p>	<p>Es lamentable cómo operan los albergues, en condiciones de insalubridad, con muebles e inmuebles insuficientes, en algunos albergues duermen hasta cuatro niños en una cama para poder compartir las cobijas y los colchones. Este objetivo se cumple en un 50%.</p>
<p>5. <i>Adecuar el modelo de albergue a las condiciones geográficas, climáticas y socioculturales de las distintas regiones.</i></p>	<p>En las regiones de montaña el intenso frío con que duermen los niños, maestros, cocineras y padres de familia nos habla de falta de adecuación a las condiciones climáticas de los albergues. En las regiones muy calurosas es importante que los albergues estén adaptados para estas condiciones climáticas: por ejemplo que los dormitorios tuvieran hamacas, como en Yucatán y Campeche. En algunos albergues se busca la adaptación sociocultural por medio de talleres de agricultura. Se toma poca atención a la cultura local, son pocos los maestros que hablan la lengua regional. Este objetivo se cumple en un 40%.</p>
<p>6. <i>Convocar a las comunidades y familias de los beneficiarios a participar de las actividades del albergue para que el desarrollo integral sea incluyente.</i></p>	<p>No hay actividades en los albergues, si acaso la comunidad participa en las reuniones de padres de familia (Comités de apoyo) y proporcionando trabajo voluntario, pero el albergue nunca convoca a la comunidad ni propicia un desarrollo integral e incluyente. Este objetivo se cumple en un 30%</p>
<p>7. <i>Propiciar el interés por lo académico, las actividades recreativas y culturales.</i></p>	<p>Los niños muestran interés por lo académico y cultural pero la mayoría de los albergues no les proporcionan servicios de biblioteca o talleres artísticos, salvo la excepción de Campeche. En la comunidad no se les considera un espacio para la educación, sino para “guardar” a los niños mientras estudian. Este objetivo se cumple en un 30%</p>
<p>8. <i>Promover la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y de los sectores privado y social con acciones y apoyos que contribuyan al desarrollo integral de los beneficiarios.</i></p>	<p>Hay coordinación entre gobiernos federal, estatal y municipal. El sector privado recién está participando, como la Fundación Coca Cola, que les apoya con donativos para construir aula de medios. No hay una orientación clara hacia un “desarrollo integral” que considere aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales de las comunidades. La participación de los municipios es mínima, algunas autoridades no saben cómo operan los albergues. Este objetivo se cumple en un 60%</p>

Del trabajo de campo se desprende que en los albergues se proporcionan los siguientes servicios:

- Los 52 albergues proporcionan hospedaje, alojamiento, recreación, esparcimiento y fortalecimiento gratuito a cerca de 2,394 niños y niñas. Algunos albergues proporcionan sábanas, cobijas y/o toallas.
- Se destina una cantidad de \$21.58 pesos/niño/día por concepto de alimentación. Los costos de la alimentación son muy limitados en relación con las necesidades nutricionales básicas de los niños, por lo tanto esta puede considerarse como limitada.
- En la mayoría de los albergues se observa el estado nutricional de los becarios por parte de la Casa o Clínica de Salud de la localidad donde les realizan cada mes pruebas somatométricas que constan del registro y seguimiento de su peso y medida.
- El Programa de Albergues Escolares Indígenas otorgó hasta enero del 2003 un estímulo económico denominado “predomingo” de \$20.00 mensuales por niño durante 10 meses. Ahora esa cantidad se le suma a la beca por concepto de alimento.

- El Programa de Albergues Escolares Indígenas destina la cantidad de \$60.00 pesos por niño una vez al año para dotarlos de un paquete de útiles escolares que incluyen cuadernos, lápices, colores, sacapuntas, goma y resistol, con la finalidad de que cuenten con los materiales básicos que requieren para su educación primaria.
- Los becarios reciben apoyo académico por un instructor del CONAFE.

- **Población objetivo**

Serán sujetos de atención niñas y niños indígenas de 4 a 17 años de edad, que estén inscritos en una escuela bilingüe, oficial, incorporada o en la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que esté incorporada a la Secretaría de Educación Pública. **Medida altamente positiva.**

La condición de indígena se establece con base en el criterio de auto-adscrición, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y el 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Medida altamente positiva.**

La gran mayoría de los niños y niñas encuestados proceden de familias indígenas y tienen la edad entre 4 y 17 años.

- **Criterios de elegibilidad**

Ser un niño o niña indígena, de acuerdo con el principio de auto-adscrición y tener entre 4 y 17 años. Se dará prioridad a los niños y niñas que provengan de una comunidad indígena que no cuente con servicios de educación básica.

Se dará prioridad de atención a niños y niñas indígenas que carezcan de padre, de madre o de ambos. Estar inscrito en una escuela bilingüe oficial incorporada o en la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Para los niños y niñas mayores de 6 años, contar con una boleta de calificaciones aprobatorias del ciclo escolar inmediato anterior. Pertenecer a una familia indígena en pobreza extrema.

De los niños encuestados, 254 niños no hablan lengua indígena aunque sus padres son hablantes de lengua indígena y proceden de una comunidad de origen indígena. Dado que el hablar la lengua no es el único criterio para reconocerse como indígena, es altamente positivo que en las nuevas reglas de operación se considere el criterio de autoadscrición de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT

Estar inscrito en una escuela bilingüe oficial incorporada o en la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). **Todos están inscritos en una escuela.**

Se dará prioridad de atención a niños y niñas indígenas que carezcan de padre, de madre o de ambos.

Esta elegibilidad, es clara en el caso de la muestra en el estado de Hidalgo, que en opinión de la investigador: *“En cuanto a dar prioridad a niños niñas en pobreza extrema que carezcan de padre, de madre, o de ambos, se registró que el mayor porcentaje vive con ambos padres, pero hay un porcentaje importante de niños que viven con su madre y hermanos o con los abuelos o tíos y es un porcentaje y que tiende a aumentar. Por ejemplo debido a la migración en el poblado de Capula incluso se habló de niños que viven con sus hermanos, todos menores de edad, y que cada día es más frecuente que ambos padres salgan a trabajar a los Estados Unidos. La ausencia de los padres en su mayor parte es por migración a EU, o por fallecimiento o abandono de alguno de ellos.”*

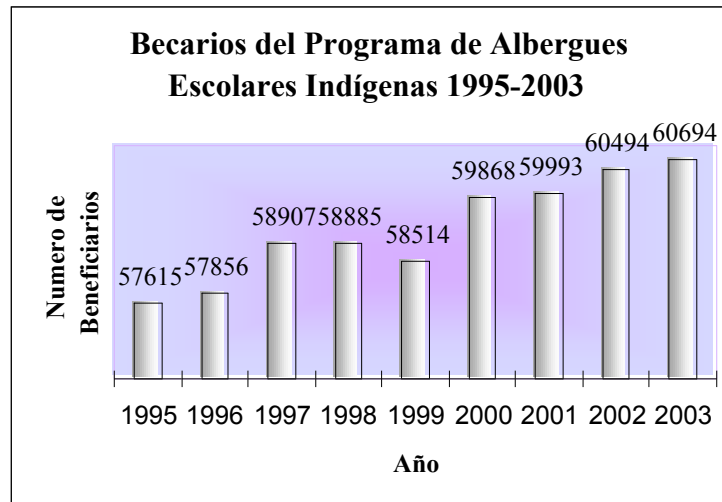
Para cumplir con lo establecido en el artículo 54 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de acuerdo con las reglas de operación que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del 2003, correspondiente al Ejercicio Fiscal del mismo año, se flexibilizaron en su operación con respecto al criterio de duplicidad y ya no opera que si las familias reciben el programa OPORTUNIDADES, sus hijos puedan estar inscritos en un albergue.

I.5 CUMPLIMIENTO DE METAS

Al cierre de junio del 2003 se reportó una atención de 60,494 becarios, los cuales fueron atendidos en 1,081 albergues con hospedaje y alimentación durante 125 días hábiles.

Al cierre de diciembre del 2003 se reportó una atención de 60,878 becarios, los cuales fueron atendidos en 1,085 albergues con hospedaje y alimentación durante 75 días hábiles. Habiéndose incrementado en 200 becarios en la apertura del año escolar 2003-2004.

Becas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a niñas y niños albergados



Cifra estimada
Fuente: Instituto Nacional Indigenista

La cuota promedio de alimentación se fijó en 19 pesos, con 33 centavos diarios por niño. Con ello, se otorga a los becarios, el cuadro alimenticio recomendado por el Instituto Nacional de la Nutrición.

En el periodo enero-junio del 2003 el INI brindó atención a 60,494 beneficiarios, de los cuales 44% fueron niñas y 56% niños atendidos en igual número de albergues; lo que no representa un incremento de becas con relación al mismo periodo del año anterior.

En el periodo septiembre-diciembre del 2003 la CDI brindó atención a 60,878 beneficiarios, de los cuales 46% fueron niñas y 54% niños atendidos en igual número de albergues; lo que representó un incremento de 384 becas con relación al mismo periodo del año anterior. La meta programada para este periodo se cumplió al 100%.

La participación interinstitucional ha sido factor determinante en la operación del programa, en el marco de esto se realizan acciones con instancias federales como CONAFE, DICONSA, LICONSA, IMSS y Secretaría de Salud, a nivel estatal con los Gobiernos de 21 entidades federativas, las Instancias de Educación Indígena, Derechos Humanos y algunas acciones se realizan con el apoyo de los municipios y la propia comunidad a través de la participación de los padres de familia de los becarios. También debe incluirse al sector privado como en el caso de Fundaciones privadas (coca-cola) que han apoyado a algunos albergues.

Según informes de las oficinas centrales del INI/CDI, el financiamiento externo no se recibió en el 2003. Para una mejor atención de los beneficiarios del programa la Comisión coordinó acciones con la Dirección de Educación Indígena, la Comisión Nacional de Fomento Educativo, la Secretaría de Salud, IMSS Oportunidades y las Empresas DICONSA y LICONSA.

La principal problemática en el surtimiento es la dispersión de las localidades en la que se

encuentran los albergues, seguida por el desabasto de los almacenes y la limitación de personal y de vehículos de los CCI en buen estado para transportar los alimentos a los albergues.

I.6 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN

De acuerdo con el análisis documental y del trabajo de campo sí se está cumpliendo en lo general (en el semestre de enero-junio del 2003 del INI y de la CDI en el segundo semestre de septiembre-diciembre del 2003) con la normatividad y las reglas de operación de estos objetivos, aunque en algunas ocasiones las comunidades o los jefes de los albergues adoptan medidas particulares y/o estratégicas, según las condiciones existentes en cada comunidad.

I.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD INTERNA

Mediante la observación en las instalaciones de los Centros Coordinadores Indigenistas, durante el trabajo de campo y en el análisis de la información documental facilitada, se cumple de manera general con la normatividad interna en lo que respecta a los procedimientos administrativos y operativos del programa. Se realizan los llenados de los formatos solicitados por la Delegación Estatal, se llevan a cabo reuniones periódicas para la evaluación de los avances físicos y financieros con el director del centro, se realizan los procedimientos adecuados en la adquisición de los alimentos, en fin, todo lo que se relaciona con las obligaciones de los funcionarios, responsables y empleados del programa.

Los criterios de selección de los becarios que se establecen en las Reglas de Operación y el cumplimiento a dicha normatividad del programa fueron las siguientes:

Pertenecer a una familia indígena

El 100% de los becarios de los albergues evaluados pertenecen a una etnia indígena.

Ser originario de una comunidad indígena que preferentemente no cuente con servicios de educación primaria y/o secundaria completa

Las comunidades en las que se ubican los albergues muestra de la evaluación se encuentran en regiones consideradas por SEDESOL con Alto y Muy Alto grado de marginación. Sin embargo, el 87% de los becarios entrevistados dijeron que sí cuentan con escuelas en sus comunidades, el 13% dijo que no tenían.

Estar inscrito en una escuela estatal, bilingüe o en la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

Presentar boleta de calificaciones aprobatorias del ciclo escolar inmediato anterior.

Se cumple este aspecto de la normatividad interna.

Se dará prioridad de atención a niños y a niñas indígenas que carezcan de padre, de madre o de ambos.

El 91% de los becarios entrevistados, contestó que vive con su padre y/o su madre, el 2% con otros familiares (debido a la migración de sus padres al norte del país o al de su fallecimiento). Los menores inscritos que no tienen padre son 31 y los que carecen de madre 7, y 24 niños y niñas huérfanos de padre y madre.

Presentar la solicitud correspondiente al Comité de Otorgamiento de Becas.

Se cumple este aspecto de la normatividad interna.

Según los 53 jefes de albergue, el total de niños inscritos en los albergues escolares analizados es de

2394, conformado por 1249 niños y 1145 niñas.

Asimismo, del universo de niños contemplados dentro del programa de albergues, se estima que 1268 concluyen su educación primaria, lo que representa el 60% de niños inscritos en este programa.

El 73% de los profesores habla la lengua indígena de los becarios que asisten a los albergues.

En ningún albergue de la muestra existe atención médica para los niños que comprenda acciones de prevención y cuidado de la salud, debido principalmente a la falta de una planeación y a los escasos recursos destinados para este fin. Las enfermedades más frecuentes en los becarios son el dolor de cabeza, la gripe, tos e infecciones estomacales. En el 24% de los albergues evaluados existen casos de desnutrición grave, ya que las regiones donde se encuentran instalados los albergues son de alta o muy alta marginación.

I.8 ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN, PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE LA OPERACIÓN DE ALBERGUES.

Entre los principales resultados del programa hay que resaltar en que los niños indígenas cuentan con apoyos físicos y materiales para que concluyan su educación básica. Es importante señalar que la participación de los padres de familia y la comunidad en la operación de los albergues es uno de los factores más importantes para el cumplimiento de los objetivos del programa, lo que se puede constatar comparando los albergues donde la participación de la comunidad es mayor.

El escenario prospectivo de los albergues es muy alentador con los cambios en las reglas de operación al ampliar su cobertura a niños(as) de secundaria; en algunas de las comunidades visitadas se demandaba la ampliación de la infraestructura, pues la demanda de los albergues esta en aumento, lo que nos hace concluir que es necesaria la continuidad de este programa, pues ha sido bien aceptado y retomado en las comunidades.

Es importante esperar los resultados de la Encuesta Nacional de Albergues para identificar los albergues en los que los niños no duermen en las instalaciones como es el caso de Campeche, donde los niños son originarios de la misma comunidad.

Este programa no presenta duplicidad con otros programas de la Administración Pública Federal, pues no hay ningún programa cuya población objetivo sean los niños indígenas en edad escolar.

I.9 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CAMPO Y DOCUMENTAL DEL 2003.

Colaboración del personal de la CDI a nivel delegacional y CCI en la entrega de información documental solicitada.

Toda la información solicitada en medio impreso y respaldo magnético fue entregada en tiempo y forma por la institución. Se empleó un tiempo considerable en la realización de las entrevistas contando siempre con toda la disposición de los funcionarios, coordinadores de los programas y empleados para contestar a todas las preguntas, dudas y aclaraciones requeridas por los investigadores.

Cabe señalar que el apoyo y disposición de los becarios y empleados de los albergues en la aplicación de los cuestionarios fue siempre positivo, contando además con la gran ventaja de que la mayoría (6) de los 11 encuestadores-asistentes de los 8 investigadores eran originarios de la zona e igualmente indígenas, por lo que la comunicación en lengua indígena, facilitó la evaluación del programa en campo.

De estos instrumentos se seleccionaron los indicadores claves para el análisis de cada uno de los actores:

RELACIÓN DE INSTRUMENTOS APLICADOS PARA EL PROGRAMA DE ALBERGUES ESCOLARES

Nombre de Entrevistas	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Funcionarios del CDI	1	1							2
Delegado					1				1
Coordinador de Albergues					1				1
Jefe y supervisor de Albergues por cada CCI	1*	1	1	1	2	1	1	1	9
PERSONAL DE ALBERGUES									
Director de Albergue	2**	6	6	6	6	6	5	10	47
Cocineras o Ecónomas					14				14
Comité de Padres o Madres de familia	4	6	8	6	8	6	10	10	58
Profesor CONAFE (sí lo tienen)					1				1
AUTORIDADES COMUNITARIAS									
Niños y Niñas Albergados	40	60	61	90	70	109	50	100	580
Autoridad de la Comunidad.	4	6	6	6	7	6		6	41
Otras Personas Entrevistadas									
DESCRIPCIÓN DEL ALBERGUE	4	6	6	6	7	6	5	10	50
DESCRIPCIÓN DE LA COMUNIDAD	4	6	6	6	7	6	5	10	50
Equipamiento de Albergues	2	6	6	6	6	6		10	42
TOTAL	62	98	100	127	130	146	76	157	896

Véase la base de datos

1. Sinaloa
2. San Luis Potosí
3. Hidalgo
4. Estado de México
5. Guerrero
6. Oaxaca
7. Campeche
8. Yucatán

- **Directores de los Centros Indigenistas.**

Sobre los principales problemas que enfrentan los albergues, los directores opinaron que por orden de importancia son:

- **Falta de recursos materiales (35%).**
- **Falta de financiamiento inoportuno y personal (35%).**
- **Falta de coordinación interinstitucional e intersectorial (2%).**
- **Seguridad y Comportamiento de los niños (6%)**
- **Abastecimiento y dificultad de conseguir buenos proveedores (4%)**
- **Sin respuesta (18%)**

Para el 75% de los directores de los Centros Indigenistas, la beca otorgada para la nutrición de los becarios es suficiente y para 25% que es insuficiente y grave.

Respecto al cuestionamiento de que aún son necesarios los albergues de nivel primario o deben transformarse a nivel secundario, la mayoría de los directores (100%) opinó que los albergues escolares deben transformarse, y dentro de esta perspectiva, uno de los directores resaltó algo muy importante

* SINALOA. A nivel subdelegación estatal no existe coordinador de albergues. La entrevistas se aplicaron al Director del C.C.I. y al técnico responsable de Operación de Albergues Escolares Indígenas.

** SINALOA. Sólo aparecen dos entrevistas a Jefes de Albergues debido a que dos de ellos estaban incapacitados a la hora de la visita, uno de ellos por haber sufrido un accidente automovilístico y el otro por enfermedad.

según su experiencia y conocimiento de los albergues: “Algunos albergues deben transformarse, reubicando a los de nivel primaria (que ya están) y creando algunos nuevos de nivel secundaria”.

Otro problema que ocasiona la aplicación tardía de los recursos es que las remesas para las becas, según nos dicen los directores (73%), no llega a tiempo, provocando incumplimiento y constantes reajustes en las fechas de asignación del recurso a los becarios.

- **Autoridades Locales**

Respecto a la coordinación con la CDI para la operación del albergue, el 51% expresó que sí se lleva a cabo, mientras un porcentaje significativo del 49% negó que exista coordinación. Además, el 69% de las autoridades locales no fueron consultadas sobre el equipamiento en los albergues escolares.

Respecto a la opinión solicitada a las autoridades, para que la comunidad sea quien administre los albergues, el 58% contestó que sería conveniente, el 29% dijo que no y el 13% no contestó. Las razones que expusieron quienes están de acuerdo que sean las comunidades las que administren los albergues son que está bien porque crea responsabilidad en la comunidad. Las opiniones que dentro del 29% no estuvieron de acuerdo con la propuesta, expresaron que debería de seguir la operación por parte de la CDI, de otra manera, habría manipulación política por parte del ayuntamiento.

- **Comités de Albergues Escolares**

A la mayoría de los padres de familia (91%) sí les gusta participar en el comité, principalmente por las siguientes razones: Por la ayuda que reciben sus hijos por parte de la CDI, para verificar el buen funcionamiento del albergue y asegurarse que les vaya bien a sus hijos y para mejorar las condiciones del albergue. Al 9% no le gusta participar en el comité por razones de tiempo y trabajo, además de que no reciben ninguna ayuda económica al realizar esta actividad y lo consideran una obligación, más que una actividad voluntaria.

- **Jefes de los Albergues Escolares**

La preparación académica de la mayoría de los 52 jefes de albergue es buena, ya que el 68% tiene un nivel de licenciatura, el 14% nivel bachillerato y sólo el 16% la secundaria terminada. El porcentaje restante no definió su preparación.

En relación con el conocimiento que tienen acerca de una lengua indígena, el 98% practica alguna lengua, dentro de las que destacan: Maya (38%), Náhuatl (5%), Mixteco (7%), Mayo (7%), N̄hãñhu (11%), Amuzgo (7%) y el porcentaje restante de los hablantes se divide entre Tenek, Mazateco, Zapoteco y Mazahua. Todos estos jefes de albergue que hablan lengua indígena son bilingües. El porcentaje de jefes que sólo habla español es de 2%.

Las actividades en las que más participan los padres son: En la limpieza del albergue (90%) y en las reparaciones mínimas del mobiliario y llevando víveres (10%). Para el caso de la participación de la comunidad, en 71% de los albergues sí realizan actividades, principalmente de promoción, limpieza, mantenimiento, actividades agrícolas y actos cívicos, sociales o deportivos. Desafortunadamente, un 29% de los albergues evaluados no cuentan con el apoyo de las comunidades donde están localizados, lo que nos indica una falta de vinculación e interés, en perjuicio de los becarios.

- **Becarios de los Albergues Escolares.**

Debemos resaltar que la mayoría de los becarios de los albergues escolares, se encuentran en los dos últimos años de la primaria, sumando entre quinto y sexto año el 50% de los becarios encuestados. Los demás becarios cursan los primeros grados, y en secundaria se detectó el 4% de los casos. (Véase

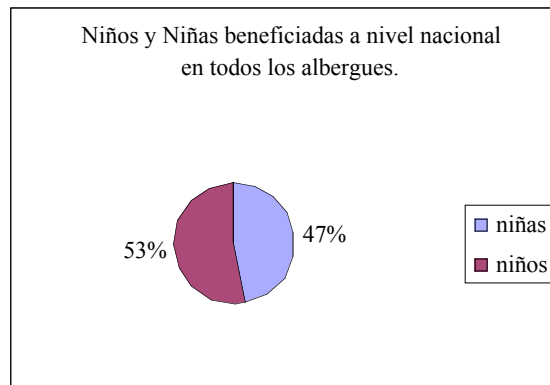
cuadro de Escolaridad de los Niños Albergados)

Respecto al indicador de la lengua que practican los niños albergados, podemos manifestar que el idioma que más se habla entre la población indígena es el español, lo que confirma la existencia significativa de una población bilingüe que entre los niños de los albergues llega a ser del 57%. Asimismo, dentro de las lenguas indígenas practicadas resaltan el maya, zapoteco, mixteco, teenek, otomí (ñhãñhu), amuzgo.

I.10 ANALIZAR EL IMPACTO Y RESULTADOS DEL PROGRAMA SOBRE EL BIENESTAR, LA EQUIDAD, LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 54 (fracción IV inciso b) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal.

De los 60,878 beneficiarios de los 1085 albergues al mes de diciembre del 2003; 28,612 fueron niñas o sea un 47% y 32,266 niños o sea el 53%



Según las entrevistas a los 52 jefes de albergue, el total de niños inscritos en los albergues escolares analizados es de 2,394, conformado por 1249 niños (52%) y 1145 niñas (48%), correspondientes a la inscripción de septiembre del 2003. Este dato confirma que en general en los albergues los beneficiarios están en equidad de género y no existe discriminación hacia las niñas.

II. REPARACION, MANTENIMIENTO Y EQUIPAMIENTO

La mayoría de los Albergues se construyeron en la década de los años 70's, por lo que las instalaciones muestran un deterioro significativo, ya que las construcciones cuentan con una antigüedad mayor de 30 años en promedio; a pesar de que durante 16 años no se les dio mantenimiento, ni se les dotó de equipamiento alguno, por lo que a la fecha es necesario efectuar reparaciones, mantenimiento y equipamiento mayores a los mismos; así como sustituir en la mayoría de ellos las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas entre otras obras. Con relación al equipamiento, la vida útil de camas, colchones, artículos de cocina, refrigeradores, estufas, instalación de gas, sanitarias, eléctricas, etc. ha fenecido, por lo que es indispensable su reemplazo.

Los resultados que nos dio de manera final el trabajo de campo realizado en 8 estados a través de 52 albergues visitados, nos indican que los albergues cuentan con lo necesario para su funcionamiento, aunque existen algunos que presentan mayor deterioro y múltiples carencias. Asimismo, debido a que los recursos presupuestados en el 2003. Según informa la CDI el objetivo principal es reparar, mantener y equipar los albergues escolares indígenas para mejorar las condiciones de atención de los beneficiarios del programa.

En el ejercicio fiscal 2003 se programo realizar inicialmente 50 obras, con un monto de \$26,928,568 sin embargo debido a una ampliación presupuestal los recursos se incrementaron a \$30,332,567 como

inversión de la Comisión, del mismo modo las metas se incrementaron a 50 albergues beneficiados, de los cuales 11 fueron equipados y 50 reparados, de los cuales se hicieron reparaciones mayores en 26 albergues cuyos costos ascendieron de \$100,000 hasta 3,855,465 y en reparaciones menores se hicieron en 24 albergues desde \$1,350 hasta \$98,000. Sin embargo en comparación con la inversión del año 2002 se invirtieron \$69,613,159 lo cual es menor en mas de un 50% menos que el año anterior. (Véase cuadro anexo por estados, por municipios y comunidades.)

A decir del investigador de Oaxaca: *En general no hubo reparación en los albergues visitados, solamente en el albergue El Gachupín se está construyendo el aula de medios con financiamiento de la Fundación Coca Cola pero por el retraso de los recursos se está haciendo la remodelación en los primeros meses del 2004 por lo que los niños están en instalaciones improvisadas, insuficientes y con mucho frío, pues en la comunidad hay helada.*

- **Financiamiento externo**

Se realizaron acciones en coordinación con otras instituciones, tal es el caso de la mezcla de recursos financieros entre la Comisión y la fundación Coca-Cola, en la ejecución de las obras se contó con participación de COCOES en el estado de Chiapas y del Instituto de Planeación y Construcción de Escuelas del Gobierno del Estado en Chihuahua, para la elaboración de los proyectos.

En general las reparaciones integrales que se realizaron, ofrecen un a mejora sustancial en lo que se refiere a las condiciones de estudio y de habitación de 3,272 beneficiarios del programa de albergues escolares.

Del total del presupuesto autorizado, \$30,332,600 miles de pesos se ejerció el 99.7% es decir \$30,242,600 le diferencia se debió a estos recursos se devolvieron a TESOFE.

II.1 DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN DE LOS 52 ALBERGUES VISITADOS EN LA EVALUACIÓN DE CAMPO.

Durante el trabajo de campo realizado, en lo que respecta al Registro del Recorrido en el Albergue Escolar, se aplicaron 52 encuestas en los albergues de 52 comunidades pertenecientes a 40 municipios.

RELACIÓN DE INSTRUMENTOS APLICADOS

REPARACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE ALBERGUES ESCOLARES	
Entrevista al Director del Centro Indigenista	9
Registro del Recorrido en la Localidad	52
Registro del Recorrido en el Albergue	52
Cuestionario para el Jefe del Albergue	56
Cuestionario para el Comité de Albergues	61
Entrevista a la Autoridad Local	53
Registro de Mantenimiento, Reparación y Reconstrucción del Albergue	44
TOTAL	327

Véase la base de datos

II.2 BENEFICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Hemos verificado en gabinete y en campo el impacto del Programa de Reparación y Equipamiento de Albergues Escolares Indígenas a la población objetivo; esto es, evaluar los efectos que presenta en los beneficiarios, de manera directa e indirecta, con la aplicación de los recursos otorgados al programa.

La revisión se dirigió al funcionamiento de las organizaciones comunitarias que están relacionadas con trabajos específicos para el funcionamiento del albergue, como el Comité de Apoyo o asociaciones de padres de familia, y de las autoridades comunitarias para conservar y mantener los albergues.

En estos aspectos podemos mencionar, de manera general, que sí se han realizado pequeñas obras que van impactando favorablemente al mejorar las condiciones de los niños y personal que labora en los albergues, aunque como ya hemos señalado, la tardía aplicación del recurso no permitió evaluar la aplicación efectiva del mismo.

A pesar de que en muchos de los albergues visitados no se ejercieron recursos para mantenimiento, la labor de las reparaciones registradas, operan con recursos derivados de los ahorros que logra hacer el jefe del albergue, ocurre según el registro de los estados de Sinaloa y Campeche, donde *“para el caso del CCI de Calkiní, el mismo responsable del área de albergues mencionó que no se ejercieron recursos para equipamiento e instalaciones, mencionando que en ocasiones las reparaciones se hicieron con ahorros de los propios albergues”*. Mientras que en Sinaloa *“durante el año fiscal 2003, no hubo presupuesto para este Programa. Sin embargo, con los ahorros en becas escolares que se registraron en los comedores infantiles de Bolsa de Tosalibampo y La Culebra, se destinaron dichos recursos para la reparación de tres de los albergues y uno de los comedores.”*

El trabajo de campo nos indica que en algunos albergues se han logrado operar diversos programas que coadyuvan a consolidar el equipamiento y reparación de los albergues, a través del apoyo de personas de la comunidad, de padres de familia y de la iniciativa privada.

De la evaluación del 2002 es importante rescatar la experiencia de Michoacán donde los padres de familia aprovecharon el programa de “empleo temporal” para dar servicio en el Comité de Apoyo, lo cual podría ser incentivado por la CDI.

Asimismo, en los estados de Hidalgo y Oaxaca, una de las inversiones más importantes se encuentra en equipamiento y reparación con recursos de la CDI en colaboración con la Fundación Coca Cola en el caso de Oaxaca, el albergue de El Gachupín recibió apoyo por parte de esta compañía refresquera. (véanse los informes de Oaxaca e Hidalgo)

Es muy importante resaltar que la participación comunitaria y el interés mostrado por el personal de los albergues escolares ayuda de manera considerable a mejorar las condiciones y el desarrollo de los mismos. El trabajo de campo nos señala que en algunos lugares donde existe una mayor vinculación entre la comunidad y los albergues, se muestran mejores condiciones para su funcionamiento, como ocurre por ejemplo, en Oaxaca *“En San Pedro Quiatoni, los padres de familia organizados en el Comité de Apoyo, son los que han sacado adelante el albergue en base a tequios, pues desde hace tres años habían solicitado al CCDI Tlacolula la ampliación del albergue sin obtener respuesta favorable.*

- ¿Los beneficios del programa llegan a la población objetivo?
- De acuerdo con la documentación revisada se cumplió en el 2002 con estos beneficios y los del 2003 se terminarán en marzo del 2004.
- ¿Cómo inciden los servicios y apoyos que se otorgan en las condiciones de desarrollo humano y educativo de los becarios y sus familias?
- A mayor funcionalidad y comodidad de los albergues mayor calidad y eficiencia educativa para los más de 60,694 niños albergados.
- ¿Cómo mejora el programa las condiciones de confort y equipamiento para el desarrollo de las actividades de los becarios en el albergue?
- A través del equipamiento básico y de la ampliación de infraestructura como bibliotecas, áreas recreativas y productivas y salas de uso múltiple que favorecen la enseñanza y hacen más placentera y atractiva la estancia de los becarios.

II.3 COSTO BENEFICIO / COSTO EFECTIVIDAD

El costo efectividad a partir de la evaluación 2003 incide positivamente en las condiciones de vida de los becarios de los albergues escolares, en términos de la eficiencia del gasto y la pertinencia de los recursos utilizados. En términos de los beneficiarios se están reparando 51 albergues con un promedio

de \$594,757 por cada comunidad y considerando que los niños albergados fueron \$3,272 el beneficio por estudiante fue de \$9,242 en el año 2003.

En relación al origen de los recursos autorizados, según reportes de la CDI, al mes de diciembre, en las unidades operativas, éstas se encontraban al 100%.

A partir de estos señalamientos se observa que el beneficio hacia los niños albergados no alcanzaba el 100% y al momento de hacer el trabajo de campo y de acuerdo con el informe de la CDI todavía faltaba ejercer la mayor parte del presupuesto autorizado.

II.4 CUMPLIMIENTO DE METAS

Para el año 2003 el Programa tuvo las metas que se indican, por proyecto, en el cuadro siguiente:

Proyecto	Unidad de medida	Metas programadas 2002	Metas programadas 2003
Reparación de albergues escolares indígenas	Albergue / Obra	313 obras	47 obras
Equipamiento de albergues escolares indígenas	Albergue / Obra	463 obras	4 obras

También señala la CDI, que al término del mes de diciembre del 2003 no se tuvo la información del avance a nivel nacional en equipamiento, consistente en la compra de colchones, camas, muebles, artículos de cocina, de acuerdo con las licitaciones públicas de las compras. De acuerdo al monto autorizado para los albergues, cada albergue recibieron en equipamiento un promedio de \$66,745.07.

En los 8 estados estudiados para la muestra representativa, solo en 2 tenían programados reparación y equipamiento, y no se tuvo la información de los avances al mes de diciembre del 2003.

COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DIRECCION DE OPERACIÓN Y DESARROLLO SUBDIRECCION DE BIENESTAR SOCIAL REPARACION Y EQUIPAMIENTO PROGRAMACION 2003 NACIONAL						
ESTADO	MUNICIPIO	ALBERGUES Y LOCALIDADES	BENEF	EQUIPAMIENTO	REPARACION	INVERSION COMISION
CHIAPAS	9	17	1097		3,990,468.00	3,990,468.00
CHIHUAHUA	4	5	379		13,084,755.00	13,084,755.00
DURANGO	1	1	75	220,000.00		220,000.00
HIDALGO	7	7	397	1,734,599.00	1,185,495.00	2,920,094.00
JALISCO	2	4	398		679,880.00	679,880.00
MICHOACAN	1	1	50	200,000.00		200,000.00
NAYARIT	2	3	123	1,156,400.00	3,500,000.00	4,656,400.00
OAXACA	5	11	610	93,000.00	3,037,970.00	3,130,970.00
PUEBLA	1	1	50		250,000.00	250,000.00
VERACRUZ	1	1	41		1,200,000.00	1,200,000.00
TOTAL	33	51	2647	3,403,999.00	26,928,568.00	30,332,567.00

Debido a la aplicación tardía del presupuesto destinado para los albergues, aún en enero del 2004 no se cumplían en su totalidad los objetivos, metas y acciones propuestas para este programa. La falta de interés y de motivación para atender y mantener en buenas condiciones los albergues, así

como, el ejercicio inoportuno del presupuesto, ocasionó que muchas de las metas planteadas originalmente no se pudieran concluir antes de finalizar el año y se hayan dejado para el siguiente ejercicio fiscal.

Por ejemplo en el estado de Hidalgo en la región de Ixmiquilapan se reporta:

Los recursos para infraestructura y mantenimiento de los albergues han sido muy limitados por lo que la estrategia de la CDI en el estado de Hidalgo fue realizar obras mayores en pocos albergues, dejándolos arreglados en el segundo semestre del 2003 en su totalidad. Se realizaron estas acciones en dos albergues, logrando con esto una mejora sustancial en la calidad de los servicios que ofrecen, al resto de los albergues se les apoyó en pequeñas reparaciones por lo que el mantenimiento de estos ha recaído en el comité y las comunidades. Se observó que se le dio prioridad a los albergues de las localidades más marginadas, los más alejados y de difícil acceso, como es el caso del albergue de la Florida en el que se le puso techo de loza, se construyó el comedor, y el salón de usos múltiples, baños, cancha, arreglos en general y mobiliario, todo con la cooperación de faenas comunitarias. No se aumento la capacidad del albergue.

En todos los albergues se solicitan obras de ampliación principalmente en cuanto a dormitorios, para recibir a más niños, situación que consideramos rebasaría las posibilidades de apoyo de la CDI.

II.5 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD INTERNA

Se verificó en campo el cumplimiento de la operación con las reglas internas del programa y que los recursos asignados cumplan con los criterios de viabilidad técnica, financiera y de elegibilidad establecidos en la normatividad interna del mismo. Se consideraron los siguientes reactivos para la formulación de los indicadores en este rubro:

- ¿En que medida el programa y sus proyectos cumplen con los criterios de viabilidad técnica y financiera establecidos en su normatividad y planes de trabajo internos?
- Contamos con la información documental y directa de que se manejó la reconstrucción de los albergues con expertos y técnicos de calidad y siguiendo las reglas financieras internas para el 2002 pero no se han aplicado en su totalidad.
- ¿Qué nivel de correspondencia tienen las acciones y servicios del programa con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad y lineamientos de operación?

Con la información documental entregada por la CDI se señala que han cumplido con las normas de elegibilidad y los lineamientos de operación para el 2003, pero de acuerdo al trabajo de campo no se han aplicado en su totalidad.

II.6 ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN, PROBLEMAS Y PROPUESTAS

Para el año 2003 se programaron realizar los trabajos de reparación, conservación y mantenimiento de los 51 albergues escolares. Al concluirse estos trabajos, en el mes de febrero del 2004, se tenía como meta alcanzar el 100% propuesto por el programa que beneficia a los educandos indígenas, sin embargo al 31 de diciembre del 2003, no se obtuvo la información del avance nacional para este informe, consistente en la realización de las licitaciones públicas, adjudicación de las obras, firma de contratos y pago de las primeras estimaciones. Por las condiciones de ubicación de los albergues, estimamos que no se podrán cumplir con todas las metas propuestas para el año 2003.

Las obras realizadas varían según las necesidades de cada albergue y son principalmente de Mantenimiento y Reparación (cambio de láminas, puertas, lámparas, regaderas y ventanas, reparación de red eléctrica y plomería, cambio de pintura, mantenimiento de sanitarios, etc.) y Reconstrucción o ampliación (demolición y reconstrucción de un edificio, creación de sistema de captación de agua pluvial, construcción de fosa séptica, equipamiento de cocina y dormitorios, instalación de un tinaco,

construcción de lavaderos y biblioteca, etc.)

Los principales problemas para la realización de la obra fueron: que el material y los recursos no llegaron de manera oportuna, la inaccesibilidad del lugar para transportar los materiales y la falta de presupuesto para concluir favorablemente con las obras.

Las personas beneficiadas en los albergues visitados fueron de 2,394 niños. El beneficio para estos niños, consistió principalmente en favorecer las condiciones de salud, alimentación y seguridad de los niños, en ayudar en su aprendizaje, al instalar áreas para su preparación y desarrollo y en favorecer la economía de los padres y de la comunidad al considerarlos para desarrollar las obras y pagar jornales por realizarlas.

La participación de los padres de familia fue muy importante, pues en las obras realizadas se involucraron en diversas fases, destacando: coordinación y gestión, apoyo económico, transporte de materiales y herramientas, observación y desarrollo de la obra, contratación de personal, entre otros.

Al registrar los comentarios de la obra por parte de los entrevistadores, resaltan las siguientes apreciaciones: Existen albergues en pésimas condiciones por el presupuesto reducido y su inoportuna aplicación, el trabajo remunerado que generan los albergues es de mucha importancia para los pobladores de la región, las condiciones geográficas dificultan mantener en buen estado los albergues, existen muchas obras inconclusas, a muchos pobladores no se les ha concientizado de la importancia que implica tener un albergue en buenas condiciones, la vinculación y apoyo que dan otras instituciones como el gobierno del estado y empresas privadas, ha mejorado las condiciones de muchos albergues. (Véase en anexo no. 1)

La reparación de los Albergues Escolares Indígenas es responsabilidad de la CDI y de sus unidades operativas regionales, conjuntamente con las autoridades del Albergue y de las comunidades; a través de los comités de padres de familia, quienes vigilan que las reparaciones se llevan a cabo de acuerdo al proyecto presentado. Según se observó en campo, es muy importante la participación de los padres de familia y el que estén involucrados, junto con la comunidad, en el proceso de toma de decisiones, ya que en los albergues que existe una participación activa de los padres y del personal de los albergues se han podido llevar a cabo con mayor eficiencia las acciones programadas.

II.7 SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL AÑO 2002

En campo, registramos en los 8 estados, que todos los funcionarios y empleados de las Delegaciones Estatales así como de los Centros Coordinadores Indigenistas dijeron desconocer los resultados y recomendaciones de la Evaluación Externa del Programa de Albergues Escolares del Instituto Nacional Indigenista realizado por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social durante el año 2003. Por lo tanto no se tienen resultados del seguimiento de dichas recomendaciones, lo que impide su evaluación

II.8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

De las doce recomendaciones de la evaluación realizada por el CIESAS del año 2002 en el reporte de los documentos revisados en el 2003, no se difundió la información a las delegaciones y Centros Coordinadores Indigenistas sobre el cumplimiento de estas recomendaciones, por lo que no se encontró un seguimiento puntual a las recomendaciones antes mencionadas.

Por otra parte las conclusiones finales de la evaluación del año 2003 son las siguientes y que en campo revisamos y cotejamos:

1. De acuerdo con el mejoramiento de la calidad de la educación y la ampliación de la cobertura de la educación intercultural bilingüe de la SEP, la CDI deberá articular el programa de albergues a estas líneas de acción para que exista congruencia entre el funcionamiento de los albergues, la dirección general de educación indígena y la coordinación general de educación intercultural bilingüe. Estos

proyectos deben aparecer en las líneas programáticas de la operación de los albergues.

2. Del análisis de los indicadores de la situación educativa se desprende que la problemática educativa de los pueblos y comunidades indígenas se caracteriza por las siguientes situaciones y deberá fomentarse por parte de la CDI y de la SEP:

- Elevar la calidad educativa; esto se logra con mejor infraestructura y mayor coordinación interinstitucional.
- Adecuar los contenidos de los programas a las culturas indígenas.
- Elevar el nivel académico del magisterio.
- Instrumentar los contenidos interculturales en el programa regular.
- Elevar la calidad y la cantidad del material didáctico para lenguas indígenas.
- Como consecuencia de lo anterior, disminuir la alta deserción escolar y baja eficiencia terminal.

El programa de albergues ha facilitado reducir esta situación de la educación intercultural bilingüe para los pueblos indígenas, permitiendo un promedio de 20,000 egresados anuales con primaria terminada, que de otra manera no habrían tenido la oportunidad de recibirla.

3. Una conclusión básica es que los albergues de la CDI están cumpliendo con sus objetivos, que son los siguientes:

- Concentrar a los niños indígenas de escasos recursos económicos que provienen de poblaciones aisladas y dispersas, en Centros Educativos Bilingües, en donde puedan completar su ciclo de Educación Primaria Bilingüe-Bicultural. Se debe completar la educación básica con secundaria y para ello es necesario transformar algunos albergues que así lo ameriten en albergues de secundaria o crear algunos específicamente.
- Proporcionar a los niños que acudan a estos Centros, servicio asistencial consistente en: hospedaje, alimentación, atención médica y apoyos a la educación que les permita el sano desarrollo físico y mental desde la perspectiva cultural de la etnia a la que pertenecen, fomentado la organización y participación activa de los padres de familia y de la comunidad en general.
- Reafirmar dentro del albergue los procesos de socialización adquiridos por los niños en su familia y comunidad, como habilidades, costumbres, valores y tradiciones
- Proporcionar una educación que responda a los intereses del educando, de su familia y de su comunidad, esto es, una educación bilingüe e intercultural.

4. Es necesario seguir las siguientes recomendaciones en forma puntual y consistente que corroboramos en el trabajo de campo:

- Mejorar la calidad del servicio, para subsanar deficiencias que todavía existen en su operación y funcionamiento, ampliar la supervisión mensual de los albergues.
- Capacitar al personal de albergues escolares (directores y auxiliares de cocina.)
- Generar mecanismos de participación directa de las comunidades receptoras del servicio en la organización y funcionamiento de los albergues.
- Estimular el trabajo realizado en los albergues, por parte del personal.
- Reconstruir los albergues que se encuentran con muy mala edificación
- Reequipar los albergues, debido al deterioro del equipo en servicio.
- Mantener y conservar los albergues en operación para que estén en óptimas condiciones.

Para estar en condiciones de brindar una atención decorosa a los becarios, aprovechar al máximo los recursos materiales y humanos, elevar la calidad de los servicios que se proporcionan en los albergues y para que los becarios desarrollen todas sus potencialidades físicas e intelectuales, se propone que para la operación en el ejercicio fiscal 2004, el costo promedio de la beca anual sea de \$10,000 por niño por año.

5. Debe fortalecerse el **subprograma educativo-productivo** en las escuelas albergue.

6. Recomendamos, al confirmarlo en campo, la necesidad de divulgar los documentos existentes para mejorar la calidad pedagógica y operativa de los albergues ya que en el trabajo de campo no se encontró ninguno de estos instrumentos:

- Bases Normativas de los albergues
- Guía didáctica para el maestro director del albergue.
- Manual agropecuario para el maestro director del albergue.
- Cuaderno de trabajo para el alumno, actividades agropecuarias.
- Guía didáctica para el maestro, Patrimonio Cultural y Organización Social.
- Cuaderno de trabajo para el alumno, Patrimonio cultural y Organización Social.
- Manual de actividades para el maestro, juegos deportivos y artísticos.
- Manual para el maestro, talleres de narrativa y pintura infantiles.

7. En las regiones indígenas hay un incremento significativo en el número de escuelas al avanzar en los diferentes niveles educativos primarias, secundarias y bachilleratos; de tal suerte que el número de escuelas secundarias es mucho menor que el de primarias y los niveles post-secundarios son prácticamente inexistentes, por ello habrá que analizar el reconvertir los albergues para primarias en albergues para secundarias los cuales ya están autorizados en la normatividad y en los cuales las comunidades estén de acuerdo o crear nuevos albergues para estos niveles.

8. Se recomienda entablar una mejor relación con las autoridades municipales, los jefes de albergue y los responsables del programa de albergues de la CDI, ya que prácticamente la relación es poca y circunstancial. Se sugiere realizar acuerdos entre las autoridades municipales y la CDI para dar mejor atención a los niños y niñas de los albergues escolares y resolver asuntos de mantenimiento y reparación de las instalaciones que requieran solución inmediata como es el caso de los problemas de luz eléctrica en algunos albergues.

9. Sin embargo, a pesar de todas las deficiencias, carencias y problemas encontrados, los albergues escolares siguen cumpliendo con un objetivo social importante de apoyo a las familias “con escasos recursos económicos”. La demanda del servicio y los beneficios que brinda a la población beneficiada lo demuestran.

10. Se recomienda sensibilizar y capacitar permanentemente a los jefes de albergue y las cocineras, en el cuidado, atención y respeto de los niños-as, para ello se sugiere la actualización del personal del albergue no sólo en el aspecto operativo, sino también en psicología, pedagogía y sobre los derechos de los niños y las niñas.

11. Que se respete íntegramente la salud física y mental de los niños y las niñas y se prohíban los sistemas de castigo y el hostigamiento sexual a los albergados.

12. Se recomienda supervisión directa y constante por parte del CCI para que se entregue a los becarios en su totalidad los productos de aseo personal, el predomingo y los útiles escolares, debido a que en campo se observó que si el becario está ausente el día de la entrega de los productos no los recibe después; habría que verificar ¿qué pasa con esos materiales? Se observó que en algunos casos quitar y/o reducir el predomingo es una forma de castigo.

13. Se recomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público liberar oportunamente el presupuesto que se autorice para el año 2004, con la finalidad de ejercer con mayor eficiencia el recurso para la reparación, conservación y mantenimiento de los albergues. La aplicación tardía del presupuesto ocasiona que no se cumplan algunos objetivos y metas planteados y se perjudique a los beneficiarios de los albergues al tomar decisiones apresuradas y realizar obras sin la calidad requerida. Al momento de la realización del trabajo de campo, a finales del mes de diciembre del 2003, no se habían ejercido en su totalidad los recursos autorizados en ese año.

14. El nivel de participación comunitaria real encontrado en el 2003 en torno al programa, debe

fortalecerse para que responda a las necesidades de los becarios, sus familias y comunidades, así como el grado de compromiso que asumen como colectividad en una perspectiva de mantener, cuidar los albergues como una parte fundamental para su mejoramiento económico, social y educativo. Según se observó en el trabajo de campo, es determinante la participación de la comunidad, del personal del albergue y de los padres de familia para mantener en buenas condiciones los albergues.

15. Existe una necesidad de atender inmediatamente algunos aspectos de los muebles e inmuebles de los albergues escolares para su operación adecuada. Las condiciones generales que muestran gran parte de los albergues visitados son muy lamentables, ya que carecen de equipamiento y requieren una reparación urgente, para prestar un servicio adecuado y funcional a los niños allí alojados, de manera que les permitiera desarrollarse en un clima de seguridad e higiene. Cabe destacar que existen algunos albergues en condiciones regulares y los menos, en óptimas condiciones.

16. Se recomienda al departamento de Albergues de la CDI recopilar una información cualitativa de cada centro coordinador sobre el cuidado y el mantenimiento de los albergues, para que la evaluación 2004 permita constatar en campo la información proporcionada. Tenemos información de que ya se cuenta con una base de datos en proceso.

17. En el análisis y conclusiones de este informe final se resaltaron las diferencias que presentan la operación del proyecto en cada entidad federativa y región (unidad operativa), donde se efectuó la recopilación de datos y se acentuarán las diferencias que son imputables al programa y aquellas que son originadas por factores exógenos.

18. La información documental proporcionada por el departamento de Albergues de la CDI no permite para esta evaluación final un análisis cualitativo. Proponemos para el programa 2004 en los proyectos de reparación y equipamiento, que la información esté ampliamente documentada y que sea acorde con las atribuciones para medir las cargas de trabajo, considerando el personal y tiempo laboral anual del nivel central, de las delegaciones estatales y sobre todo de los centros coordinadores indigenistas.

19. Asimismo, recomendamos que de manera complementaria a esta evaluación, se lleve a cabo una auditoría técnica que evalúe las reparaciones desde el punto de vista arquitectónico y de ingeniería.

Para situaciones específicas de cada microregión recomendamos a los lectores de este informe final leer cada uno de los informes estatales que van anexos.

Elaboró: Antrop. Salomón Nahmad
Coordinador del proyecto
25 de marzo del 2004.

ANEXO 1
Cuadro 1
Indicadores

Número de lenguas indígenas (1)		62 con 30 variantes dialectales
Lenguas indígenas que cuentan con algún tipo de material educativo (2)		55 entre lenguas y variantes dialectales
Población monolingüe (3)		808,100
Maestros con formación profesional (1)		46 %
Población indígena atendida por la DGEI (1)		45 %

		Indígenas	Nacional
Analfabetismo (1)		44 %	10 %
Población sin completar primaria (2)		75 %	36 %
Eficiencia terminal (2)		66 %	85 %
Escuelas primarias con 6 grados (3)		38 %	85 %
Alumnos de 4° año que cumplen con habilidades de lecto-escritura		8 %	25 %

ANEXO 2
Cuadro no. 2

Muestra de los albergues y comunidades analizadas para la evaluación.

Estado	Municipio	Localidad	Grupo Etnico	CCI
Sinaloa	El Fuerte	Tehueco	yoreme-mayo	El Fuerte
Sinaloa	El Fuerte	La Palma	yoreme-mayo	El Fuerte
Sinaloa	Choix	Baymena	yoreme-mayo	El Fuerte
Sinaloa	Choix	Bacayopa	yoreme-mayo	El Fuerte
Sinaloa	Sinaloa de Leyva	La Playita de Casillas	yoreme-mayo	El Fuerte
Sinaloa	Ahome	El Zapotillo	yoreme-mayo	El Fuerte
San Luis Potosí	Huehuetlán	Tatacuatla,	Teenek, Nahuas	Tancahuite
San Luis Potosí	Tampamolón	Tenexó,	Teenek	Tancahuite
San Luis Potosí	Tanchahuil	San Antonio	Teenek	Tancahuite
San Luis Potosí	Tanlajas	Agualoja	Teenek	Tancahuite
San Luis Potosí	Aquismón	San Isidro,	Teenek	Tancahuite
San Luis Potosí	Coxcatlán.	Calmecayo,	Teenek	Tancahuite
Hidalgo	Ixmiquilpan	Capula	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Ixmiquilpan	Nequeteje	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Ixmiquilpan	El Olivo	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Cardonal	Santuario	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Ixmiquilpan	Tixqui	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Ixmiquilpan	La Florida	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Tecoautla	Bomanxotha	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Tecoautla	Tzidejhe	Otomíes	Ixmiquilpan
Hidalgo	Mpio. Tasquillo	Tasquillo	Otomíes	Ixmiquilpan
Edo. Mexico	San Felipe del Progreso	San Gregorio Mecapexco	Otomíes	Atzacomulco
Edo. Mexico	Atzacomulco	San Marcos Tlazalpan	Otomíes	Atzacomulco
Edo. Mexico	El Oro	San Miguel La Labor	Mazahuas	Atzacomulco
Edo. Mexico	Temascalcingo	San José del Rincón	Mazahuas	Atzacomulco
Edo. Mexico	Aculco	Ejido San Onofre	Mazahuas	Atzacomulco
Edo. Mexico	Morelos	El Rincón de los Pirules	Mazahuas	Atzacomulco
Guerrero	Azoyú	Azoyú	Amuzgos	Ometepec
Guerrero	Xochistlahuaca	Cozoyoapan	Amuzgos	Ometepec
Guerrero	Tlacoachistlahuaca	Tlacoachistlahuaca	Amuzgos	Ometepec
Guerrero	Ometepec	Zacualpan	Amuzgos	Ometepec
Guerrero	Ometepec	Huixtepec	Amuzgos	Ometepec
Guerrero	San Luis Acatlán	Yoloxóchitl	Amuzgos	Ometepec
Oaxaca	San Pablo Cuatro Venados	San Pablo Cuatro Venados	Zapotecos-Mixtecos	Tlacolula
Oaxaca	Santa María Peñoles	Santa María Peñoles	Mixtecos	Tlacolula
Oaxaca	Santiago Tlazoyaltepec	El Gachupín	Mixtecos	Tlacolula
Oaxaca	San Vicente Lachixio	San Vicente Lachixio	Zapotecos	Tlacolula
Oaxaca	San Miguel Mixtepec	San Miguel Mixtepec	Zapotecos	Tlacolula
Oaxaca	San Predro Quiatoni	San Predro Quiatoni	Zapotecos	Tlacolula
Campeche	Calkini	Calkini	Mayas	Calkini
Campeche	Calkini	Dzitbalche	Mayas	Calkini
Campeche	Calkini	Santa Cruz Ex Hacienda	Mayas	Calkini
Campeche	Calkini	San Antonio Sahcabchen	Mayas	Calkini
Campeche	Hecelchakan	Pomuch San Vicente	Mayas	Calkini
Campeche	Hecelchakan	Cumpich	Mayas	Calkini
Yucatán	Oxcutzcab	Xul	Mayas	Peto

Yucatán	Peto	Dzonotchel	Mayas	Peto
Yucatán	Tadhziú	Tadhziú	Mayas	Peto
Yucatán	Tekax	Kinil	Mayas	Peto
Yucatán	Tekax	Nohalal	Mayas	Peto
Yucatán	Tekax	Becanchen	Mayas	Peto
Yucatán	Tixmehuac	Tixmehuac	Mayas	Peto
Yucatán	Tzucacab	Tzucacab	Mayas	Peto
Yucatán	Tzucacab	Corral	Mayas	Peto
Yucatán	Tzucacab	Catmis	Mayas	Peto

SÍNTESIS EJECUTIVA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2003 DEL PROGRAMA DE IMPULSO A PROYECTOS SUSTENTABLES EN ZONAS INDÍGENAS 2003

El Colegio Mexiquense, AC
Marzo de 2004

Dra. Carola Conde B. Coordinadora.
Lic. Fernando Palma Galván, Sub coordinador.

Introducción

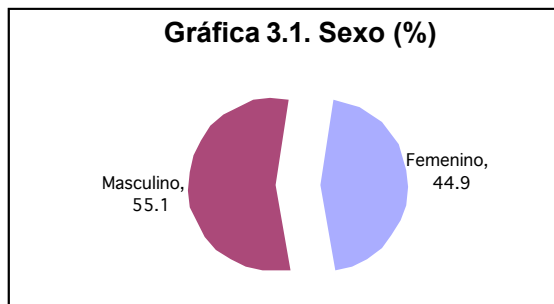
La evaluación es una etapa fundamental del proceso de planeación estratégica, de instrumentación de políticas públicas y de operación de programas. Así entendida, más allá de la elaboración de estadísticas, la función de evaluación permite identificar los alcances de las políticas, acciones y medidas adoptadas como base para profundizarlas o corregirlas con oportunidad.

Por lo anterior la evaluación debe ser entendida como un apoyo imprescindible a la toma de decisiones, como un aprendizaje continuo de los errores y aciertos que servirá para modificar actuaciones y conductas futuras. En este sentido, todo proceso de evaluación debe ser asumido por los propios gestores del programa como algo fundamental a su trabajo diario, no como una obligación que viene impuesta e inevitable. Tampoco deberá ser abordada desde un punto de vista de control o fiscalizador, sino como una etapa más del proceso de planificación, que dé certidumbre de que lo que se va a hacer, lo que se está haciendo, o lo que ya se ha terminado, ha cumplido con los objetivos planteados.

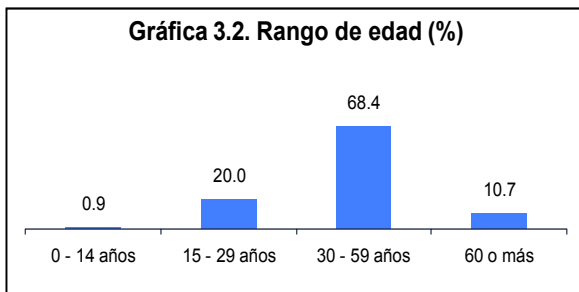
I. Características sociodemográficas

3.-Agroecología

Gráfica 3.1. Sexo (%)

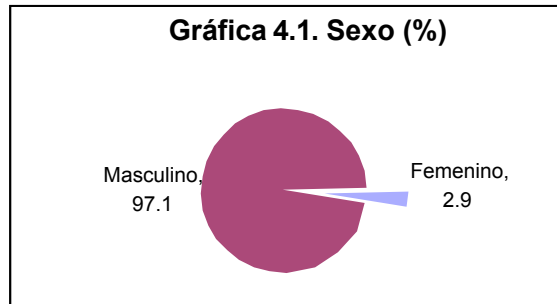


Gráfica 3.2. Rango de edad (%)

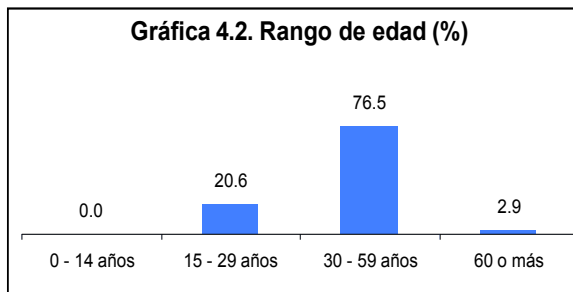


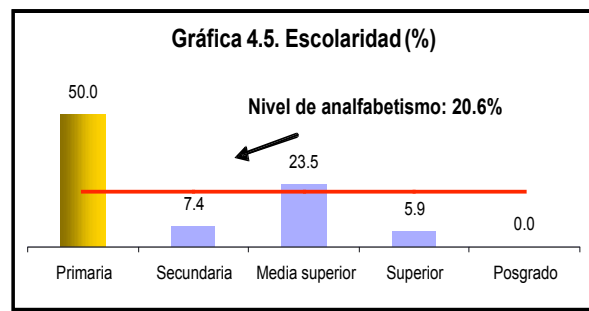
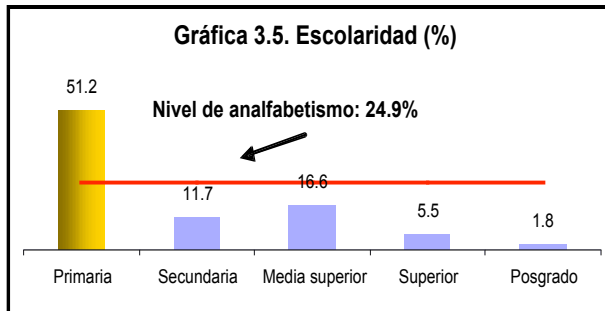
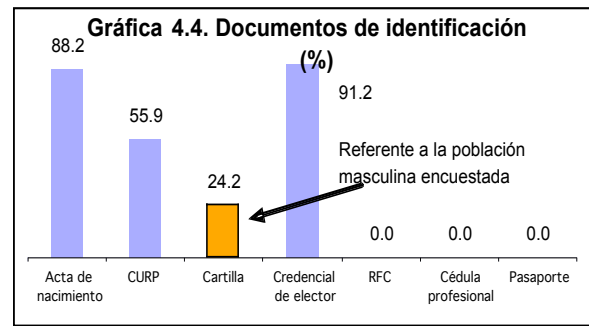
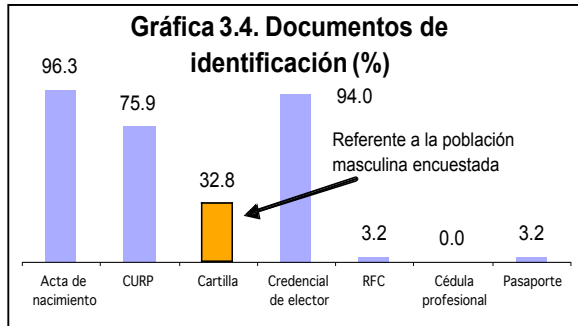
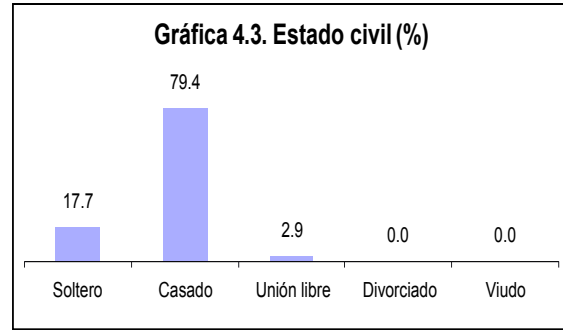
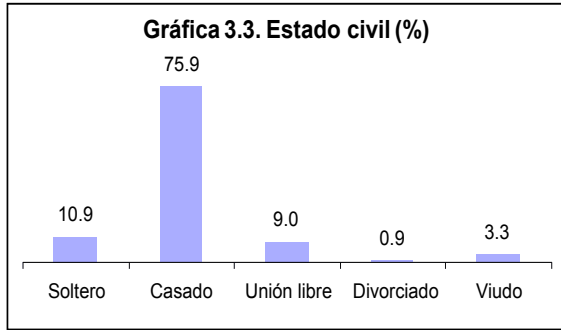
4.- Turismo Alternativo

Gráfica 4.1. Sexo (%)



Gráfica 4.2. Rango de edad (%)





Un rasgo distintivo de los pueblos indígenas es la lengua, la que se preserva gracias a que se transmite oralmente de una generación a otra.

Es indudable la importancia de las lenguas de las distintas comunidades indígenas ya que el lenguaje representa un importante elemento de vinculación entre los diversos grupos sociales de nuestro.

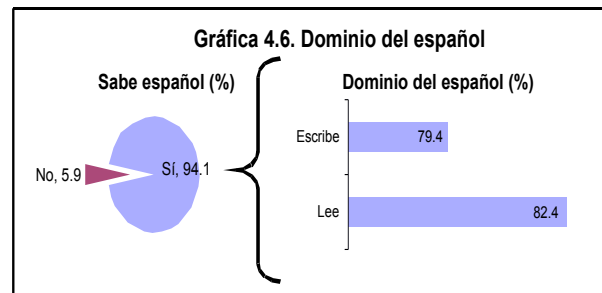
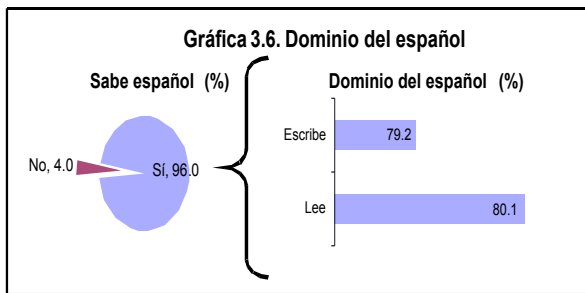
En el cuadro siguiente se muestran los hablantes de una lengua indígena, donde la clasificación es por el tamaño de la población tanto a nivel nacional como en relación a la muestra.

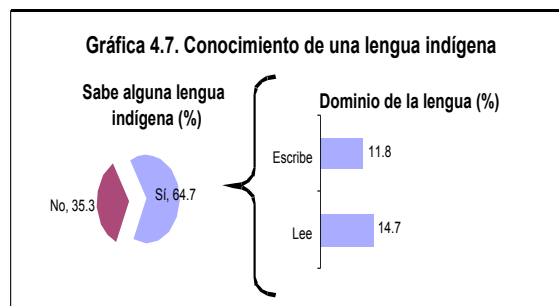
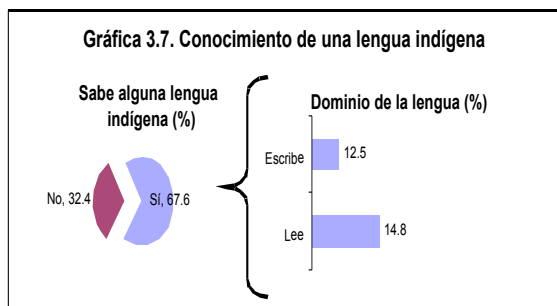
Cuadro 3: Lenguas y hablantes indígenas en México

Lenguas	Nacional		Estados de la muestra	
	Hablantes	%	Hablantes	%
Total	6,044,547	100.0	2,342,204	38.75
Chol	161,766	2.7	160,797	2.7
Chontal	39,428	0.7	39,098	0.6
Huasteco	150,257	2.5	89,992	1.5
Kanjobal	9,015	0.1	8,982	0.1
Maya	799,696	13.2	246,613	4.1
Mayo	31,513	0.5	6,985	0.1
Mazahua	133,430	2.2	123,792	2.0
Mixteca	444,498	7.4	149,795	2.5
Náhuatl	1,448,936	24.0	594,598	9.8
Otomí	291,722	4.8	236,251	3.9
Tlapaneco	99,389	1.6	93,976	1.6
Tzeltal	284,826	4.7	283,754	4.7
Tzotzil	297,561	4.9	294,995	4.9
Yaqui	13,317	0.2	12,576	0.2
Otras	1,839,193	30.4		

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.

Como complemento de este argumento se muestran a continuación las gráficas que contienen los resultados de la encuesta:





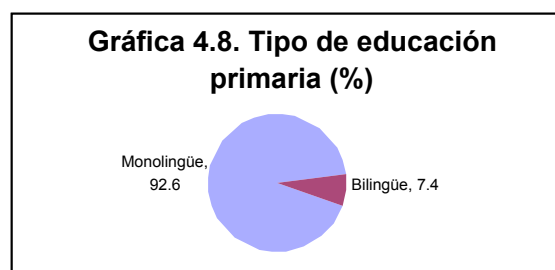
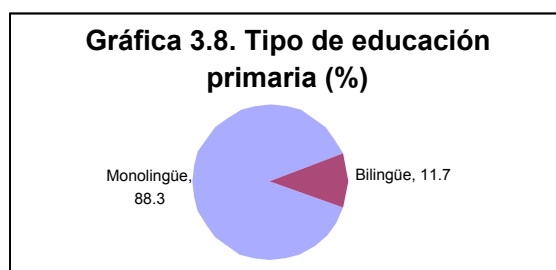
A pesar de que no se privilegia a nivel institucional el aprendizaje y estudio de sus lenguas nativas, el fenómeno de la conservación de éstas se da como resultado de la necesidad de comunicarse ya que una gran cantidad de jóvenes reconoce la importancia de conservarla (gráficas 3.10 y 4.10).

Otra muestra de lo anterior es que el dominio de ambas lenguas no va acompañado de la educación escolarizada, de esta manera podemos observar que existe una población analfabeta de 32.5% (cuadro 4) y otros que aunque cuentan con estudios primarios, están sin concluir (gráfica 3.8 y 4.8) lo que evidencia que la transmisión de la lengua se da por la vía materna y comunitaria.

Cuadro 4. Analfabetismo indígena en los estados de la muestra

Estado	% Alfabetos	% Analfabetos
Total nacional	67.5	32.5
Campeche	74.0	26.0
Chiapas	58.0	42.0
Distrito Federal	89.3	10.7
Guerrero	48.9	51.1
Hidalgo	63.5	36.5
México	74.5	25.5
Quintana Roo	83.2	16.8
San Luis Potosí	75.2	24.8
Sonora	78.6	21.4
Tabasco	79.5	20.5

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.



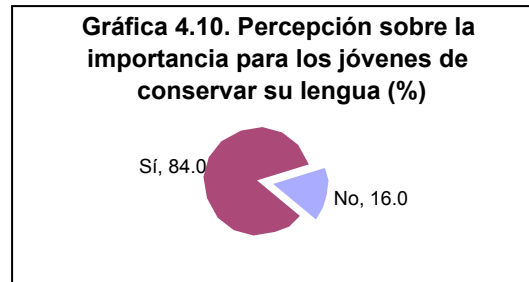
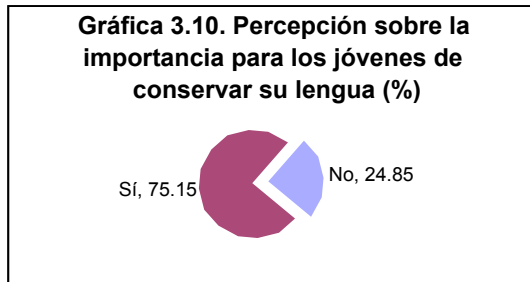
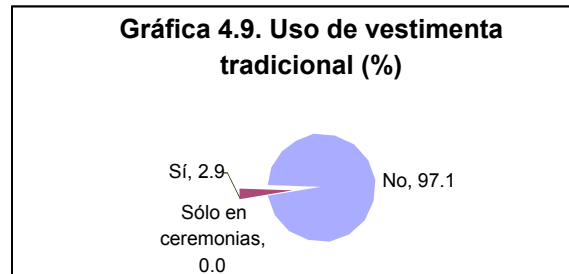
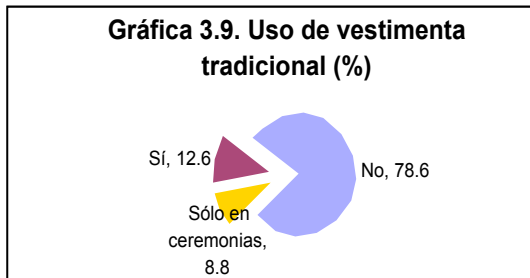
II. Identidad étnica

Las formas tradicionales de producción, los sistemas comunitarios de gobierno y las ceremonias dan continuidad y significado a todo aquello que durante más de 500 años se ha mantenido y ha sido bastante eficaz.

En los últimos años se han introducido a las comunidades indígenas nuevas ideologías religiosas,

particularmente protestantes, lo que ha provocado dadas las características de estas que muchos de sus seguidores dejen de participar en las fiestas religiosas de los pueblos.

A pesar de estos cambios, un elemento fundamental de identidad continúa siendo la celebración de las fiestas y ceremonias religiosas como un mecanismo de reforzamiento de la dinámica étnica, con el consecuente despliegue de autenticidad que viene aparejado y que se expresa en las vestimentas, así como en el consumo de bebidas y alimentos específicos. Es significativo el hecho de que una gran cantidad de descendientes de indígenas que habitualmente no visten las ropas autóctonas, expresaron al ser encuestados que sólo las usan en las fiestas ceremoniales tradicionales o sociales (bodas, bautizos y otras).



Cuadro 5. Credos religiosos

Religiones	Nacional		Muestra 10 estados	
	Profesan	% Profesan	Profesan	% Profesan
Total	8,904,709	99.9	3,720,278	41.8
Católica	7,194,328	80.8	2,865,315	32.2
Protestantes y evangélicas	891,451	10.0	470,255	5.3
Bíblicas no evangélicas	235,037	2.6	114,173	1.3
Otras religiones	28,226	0.3	14,375	0.2
Sin Religión	475,915	5.3	221,299	2.5
No especificado	79,752	0.9	34,861	0.4

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.

III. Entorno de la pobreza

La población indígena se ubica en las zonas más pobres de nuestro país, de ahí que sea relevante conocer cual es el entorno en el que se desarrolla esta evaluación. Por lo cual a continuación se presenta la siguiente información con respecto al grado de marginación prevaleciente en los estados de la muestra en donde se observa que para el Distrito Federal es muy bajo y sólo para seis estados es muy alto.

Cuadro 6. Grado de marginación por Estado

Estado	Municipios	Índice de marginación	Grado de marginación				
			Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Campeche	11	0.70170		X			
Chiapas	119	2.25073	X				
Distrito Federal	16	-1.52944					X
Guerrero	76	2.11781	X				
Hidalgo	84	0.87701	X				
México	122	-0.60460				X	
Quintana Roo	8	-0.35917			X		
San Luis Potosí	58	0.72114		X			
Sonora	72	-0.75590				X	
Tabasco	17	0.65540		X			

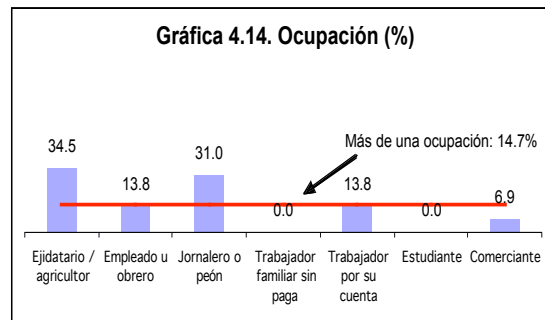
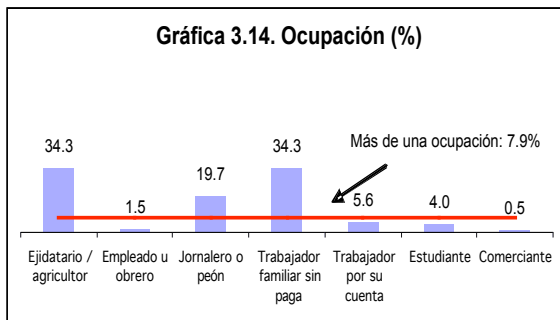
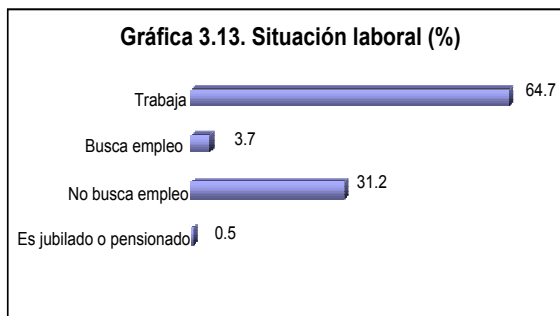
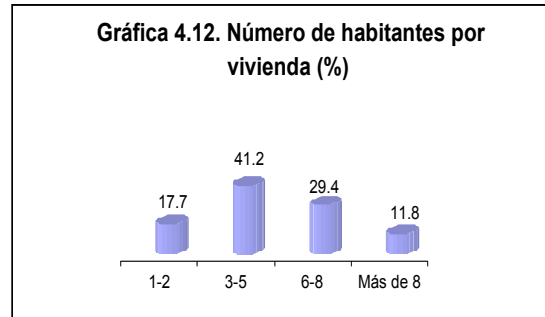
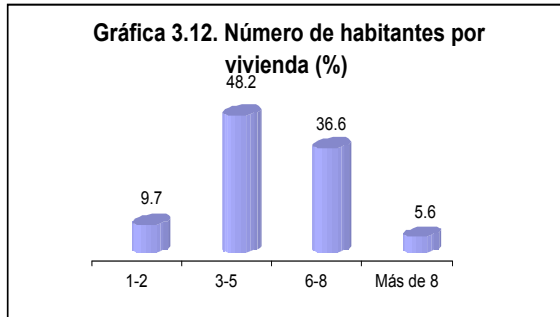
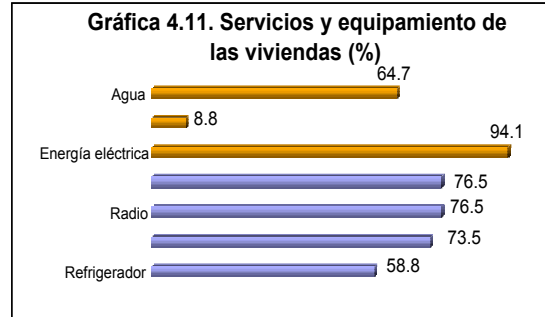
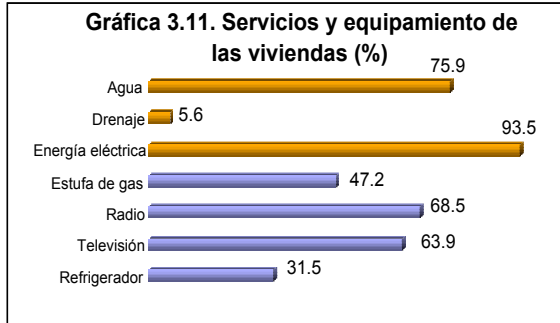
Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.

Para contextualizar la marginación en los estados de la muestra se presentan a continuación las condiciones de vida de los beneficiarios del programa que los convierte en parte de la población objetivo.

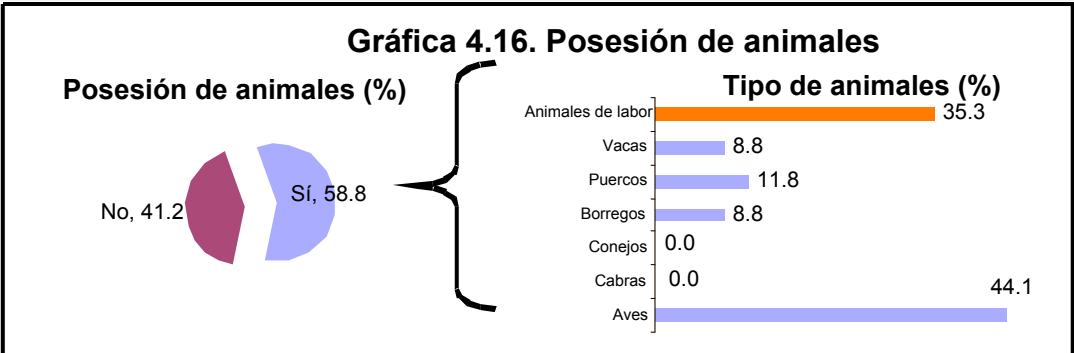
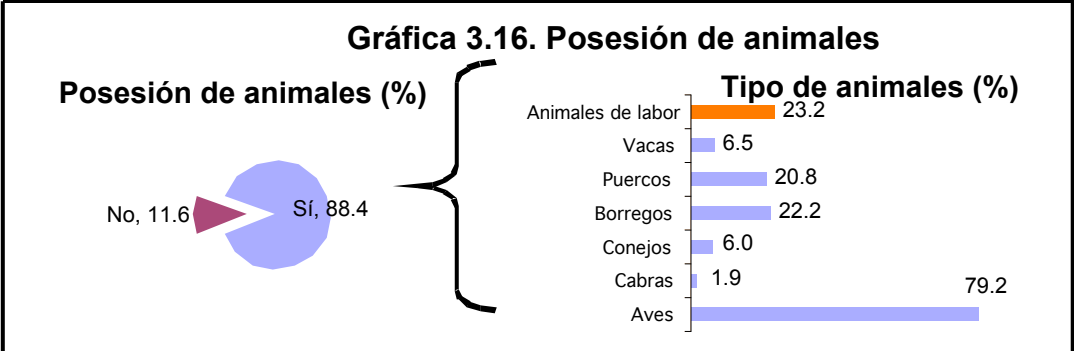
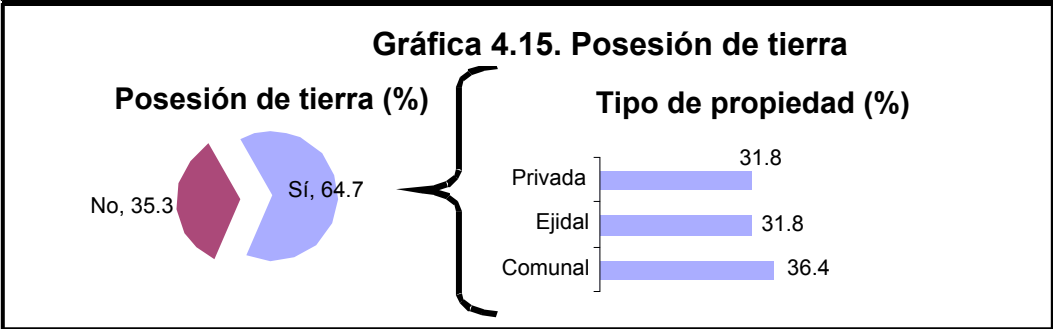
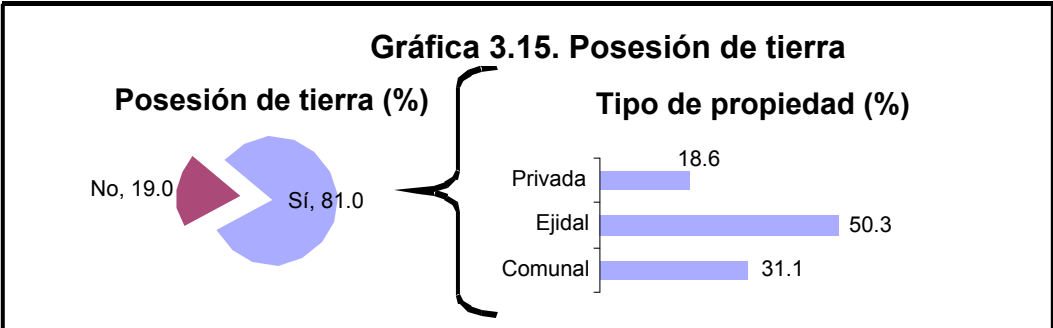
Cuadro 7. Servicios y equipamiento de las viviendas

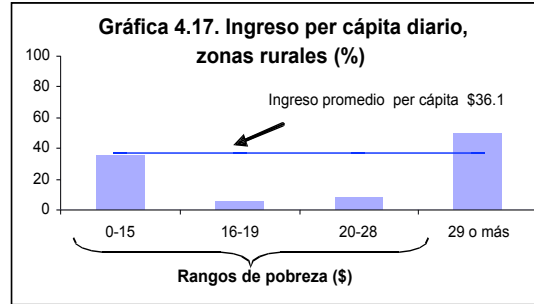
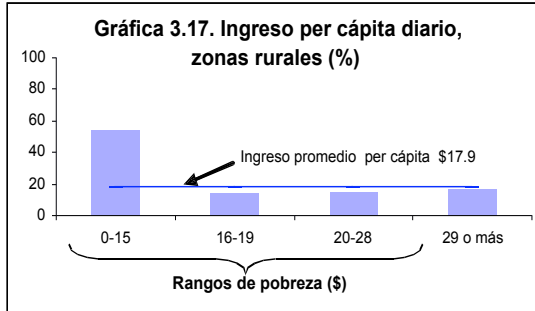
Servicios	Nacional		Servicios	Muestra 10 estados	
	No. de viviendas	% cobertura		No. de viviendas	% cobertura
Total	2,051,444		Total muestra	840,271	41.0
Agua entubada	1,312,285	64.0	Agua entubada	559,774	66.6
Energía eléctrica	1,704,815	83.1	Energía eléctrica	705,904	84.0
Estufa de gas	771,514	37.6	Estufa de gas	350,436	41.7

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.



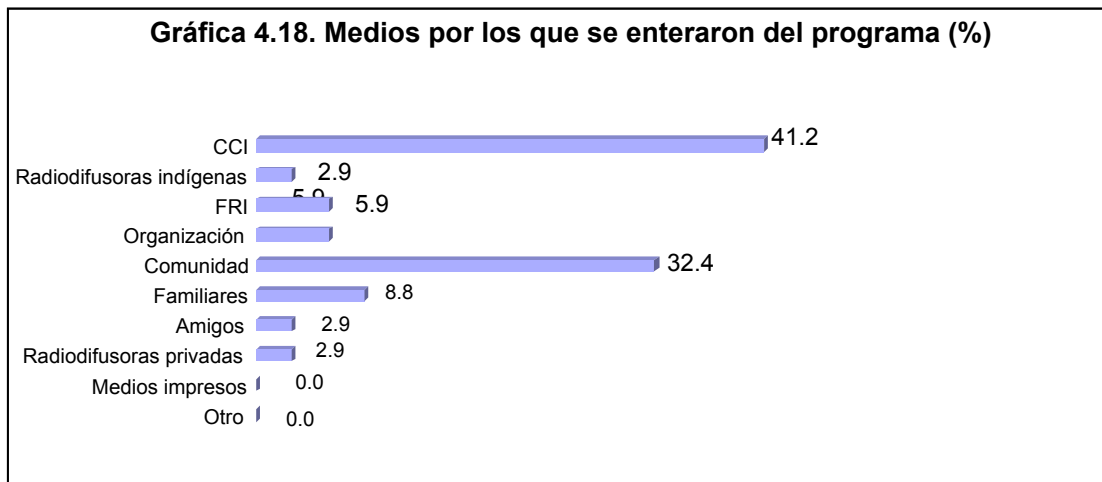
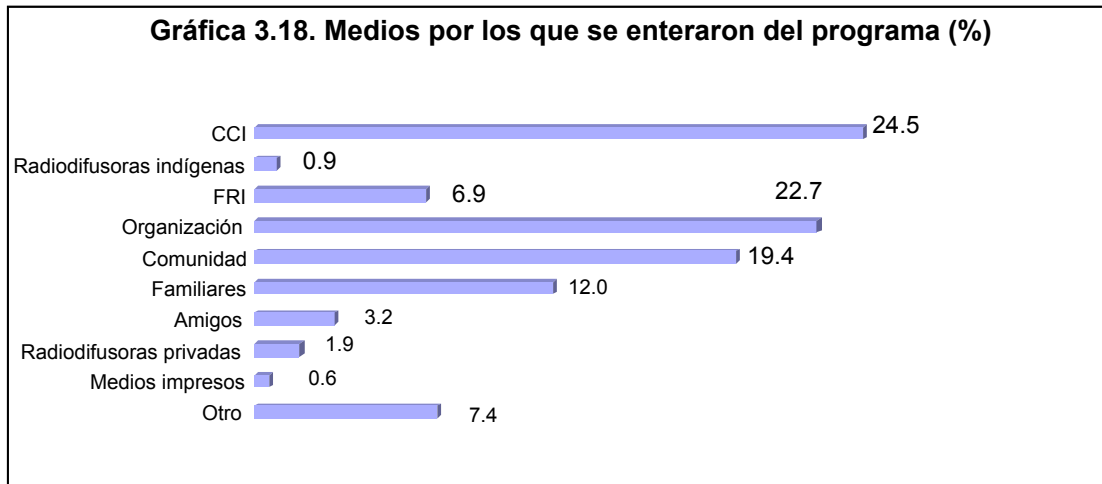
Los elementos que definen la pobreza en las zonas rurales son: la existencia (o ausencia) de servicios públicos; la propiedad de la tierra y de animales





Lo observado anteriormente se confirma con la gráfica de ingreso en donde se muestra que la población beneficiaria de la modalidad de Turismo Alternativo está en promedio fuera del rango de pobreza.

IV. Promoción

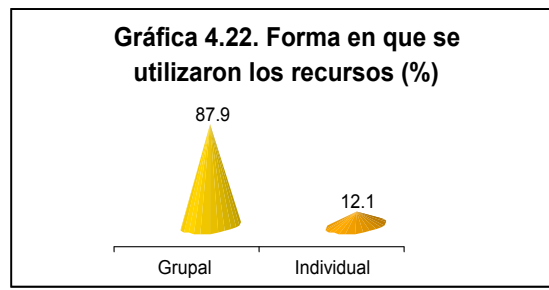
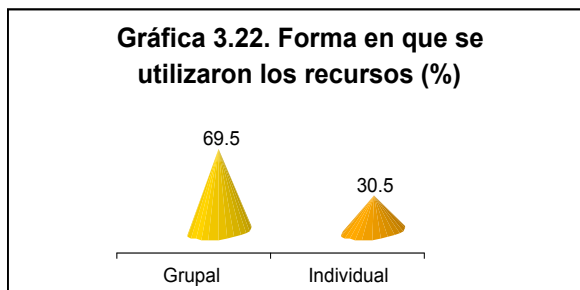
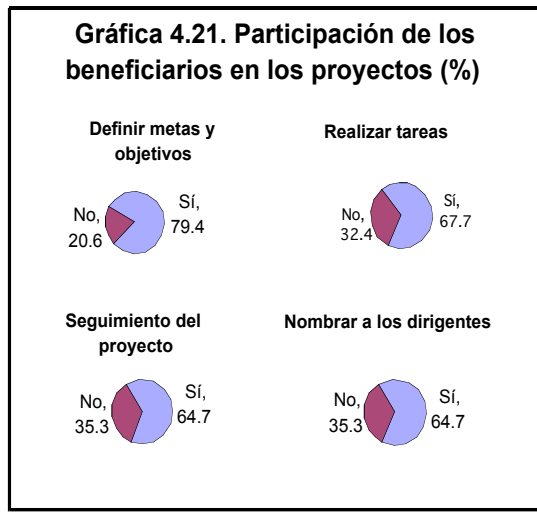
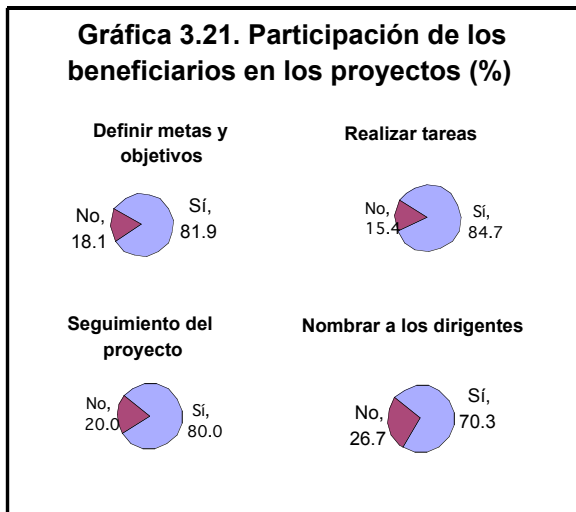
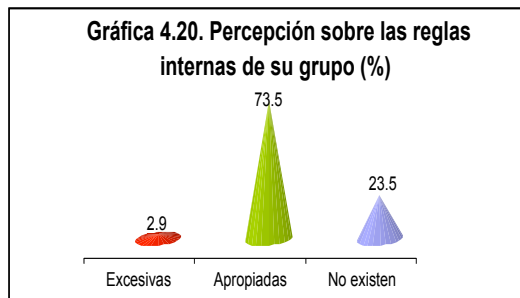
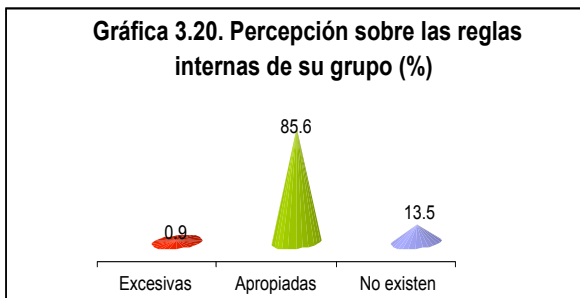
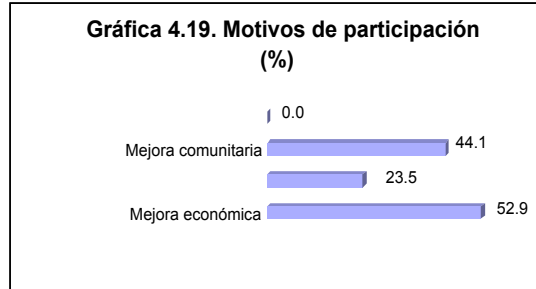
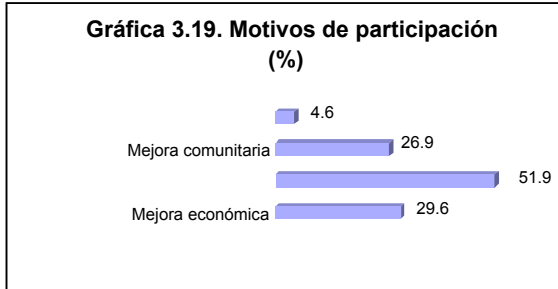


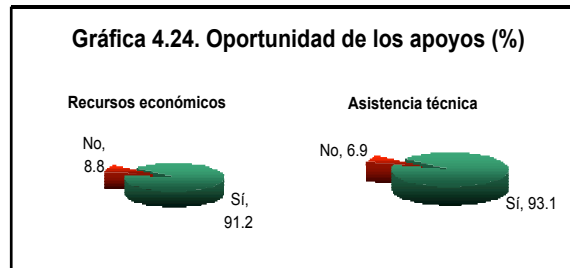
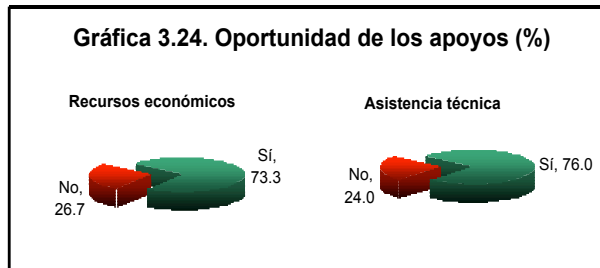
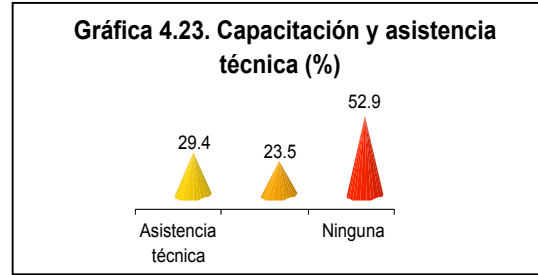
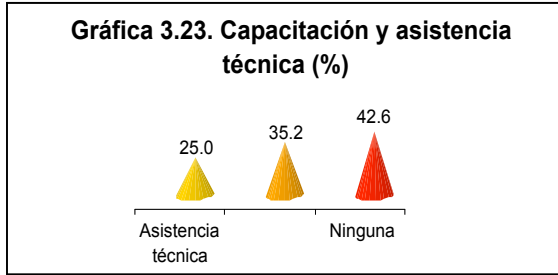
En las gráficas muestran los medios por los que el beneficiario se enteró del programa en sus dos modalidades en donde sobresale la presencia de los Centros Coordinadores Indígenas (CCI) y la comunidad.

Es importante resaltar la importancia de los medios directos para difundir el programa y la baja influencia que tienen las Radiodifusoras Indigenistas junto con los medios impresos.

V. Operación

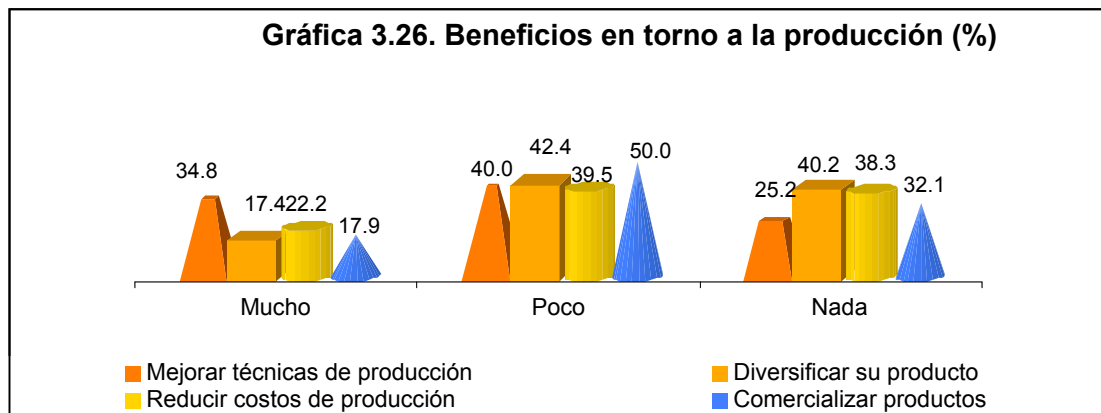
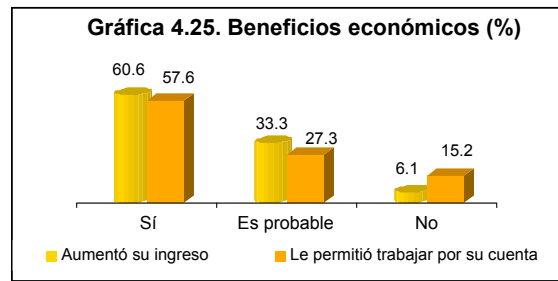
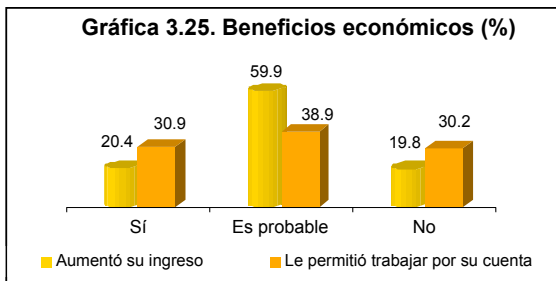
El siguiente grupo de gráficas muestra diversos aspectos relacionados con la operación del programa así como aspectos vinculados con la población beneficiaria y su participación en los proyectos.

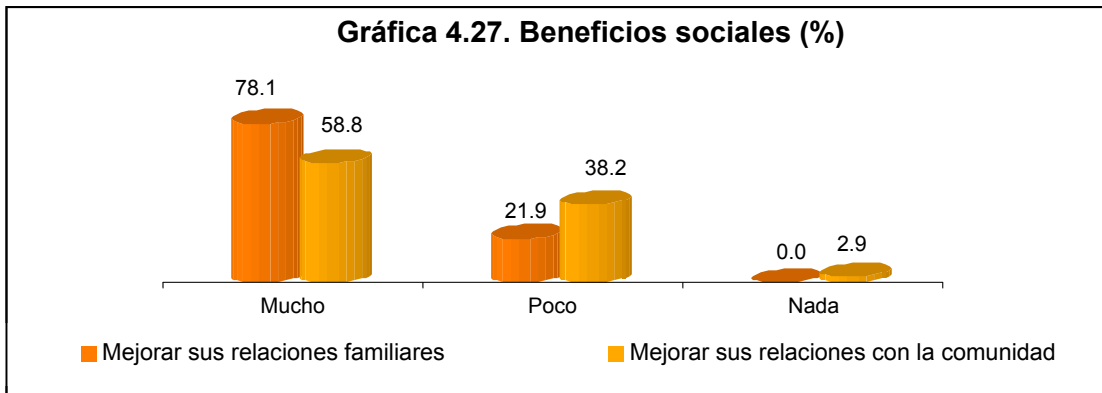
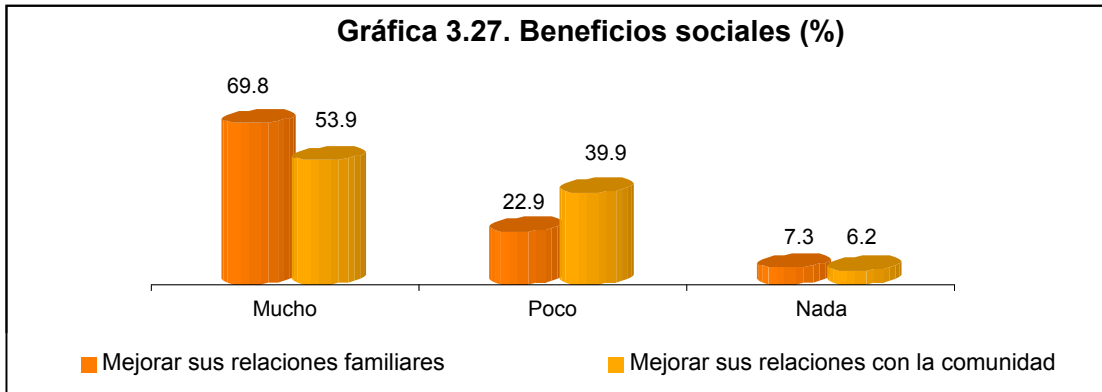
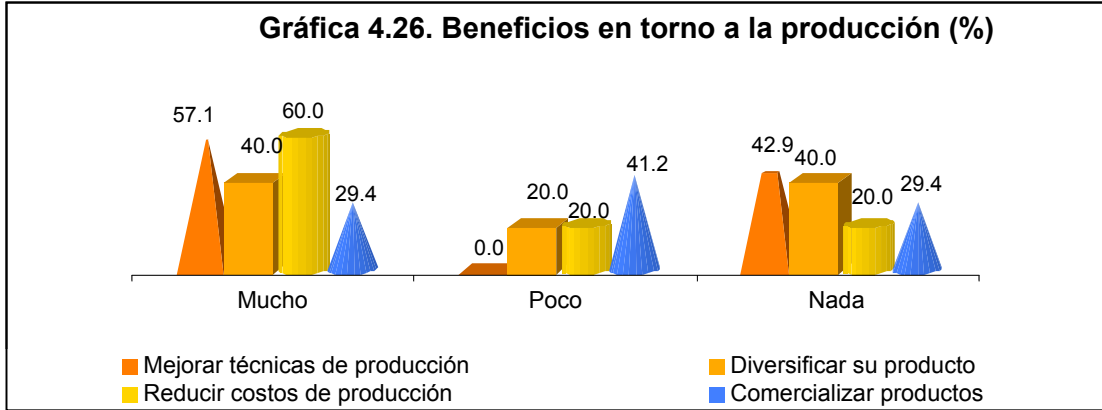




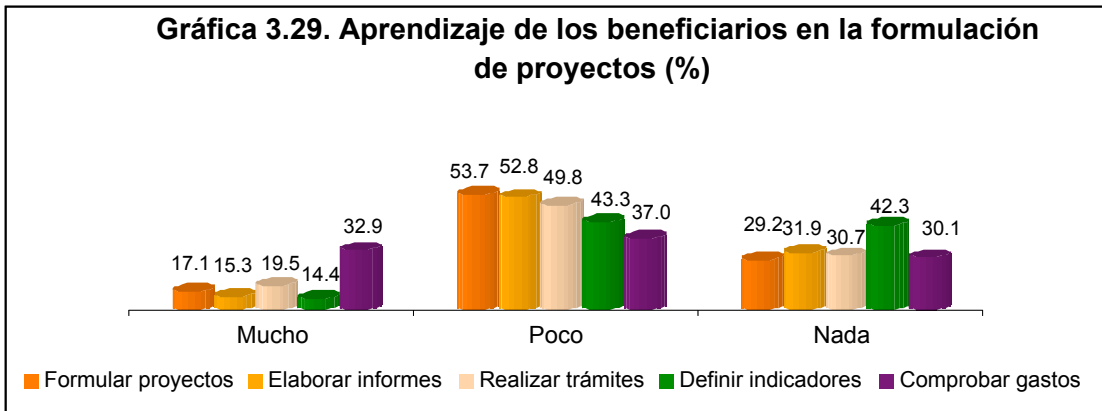
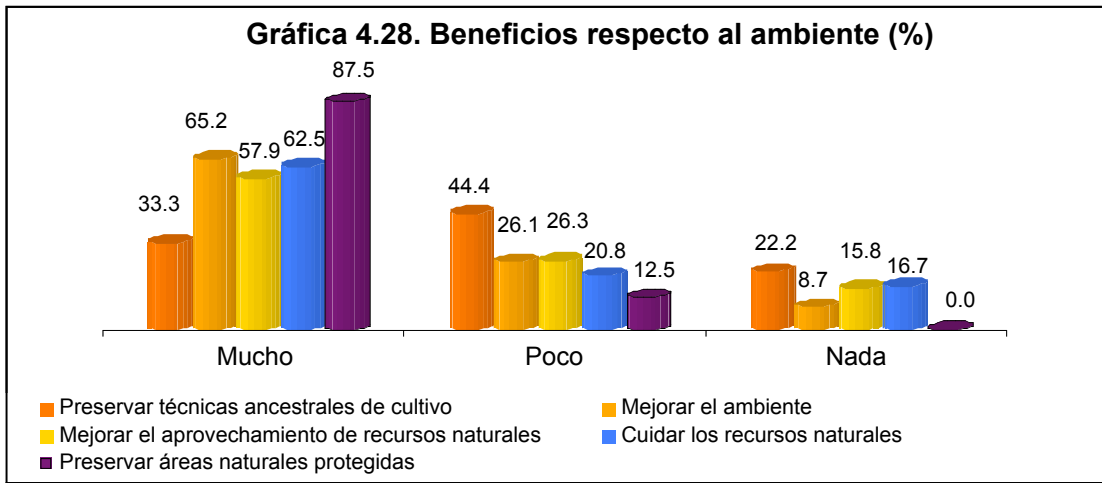
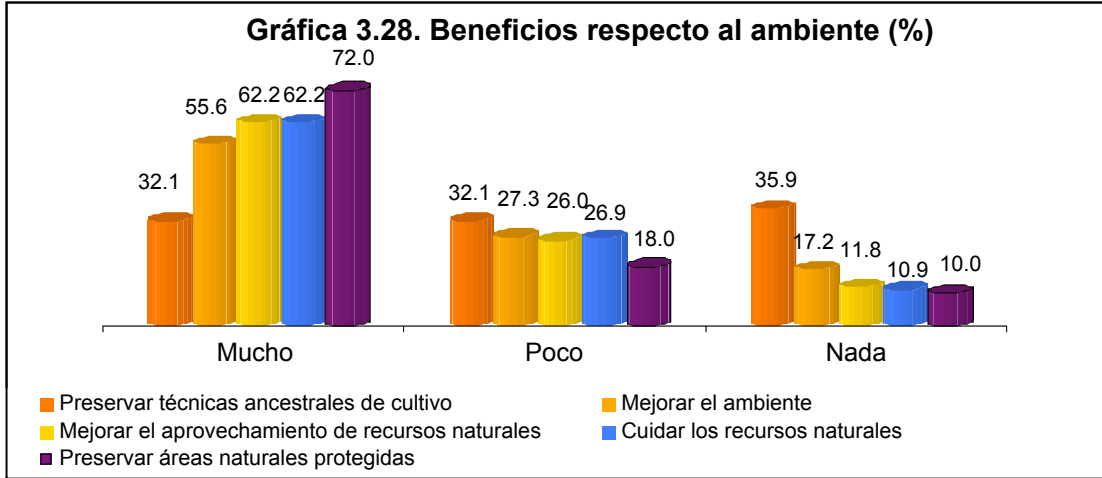
La demanda fundamental es la de capacitación y asistencia técnica, que se explica porque en los proyectos se generan actividades nuevas.

En la presente sección se resumen los diversos impactos que tiene el programa en las condiciones de vida social o la expectativa de mejora económica, individual y comunitaria de los beneficiarios. En este aspecto la modificación positiva en el ingreso es mayor en los beneficiarios de Turismo Alternativo.

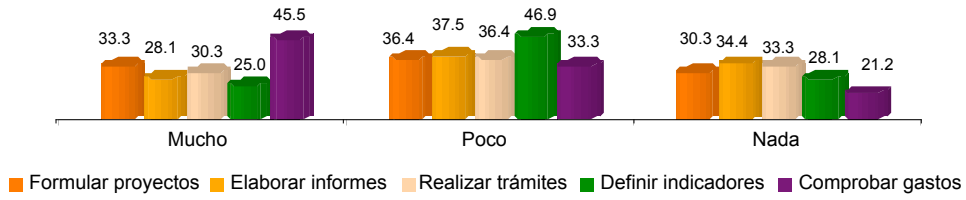




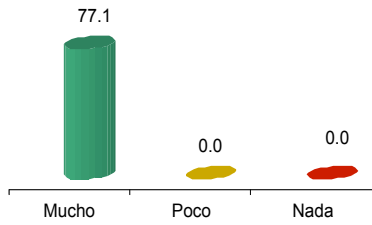
La incidencia de los proyectos en la cotidianidad de las comunidades y de las familias en ambas modalidades es positiva.



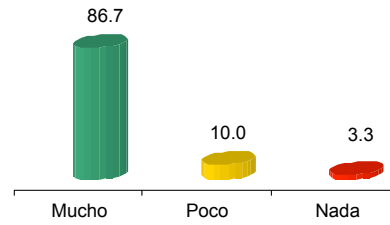
Gráfica 4.29. Aprendizaje de los beneficiarios en la formulación de proyectos (%)



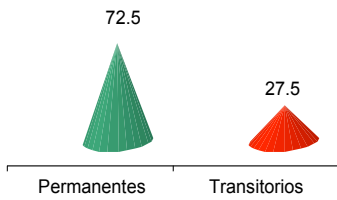
Gráfica 3.30. Grado de satisfacción de los beneficiarios (%)



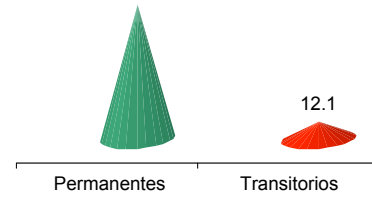
Gráfica 4.30. Grado de satisfacción de los beneficiarios (%)



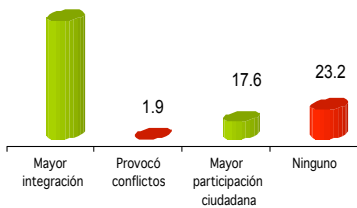
Gráfica 3.31. Percepción sobre la duración de los beneficios (%)



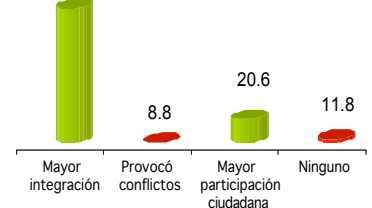
Gráfica 4.31. Percepción sobre la duración de los beneficios (%)

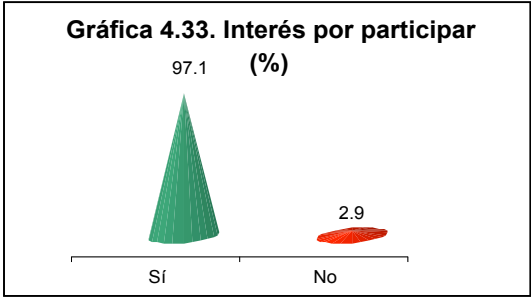
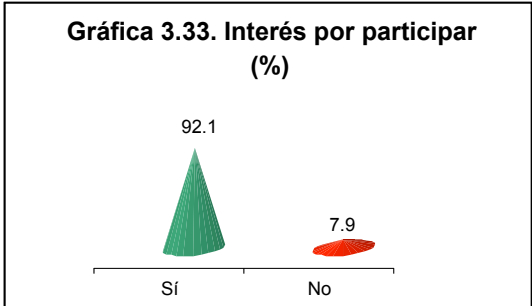


Gráfica 3.32. Efecto del proyecto en la comunidad (%)



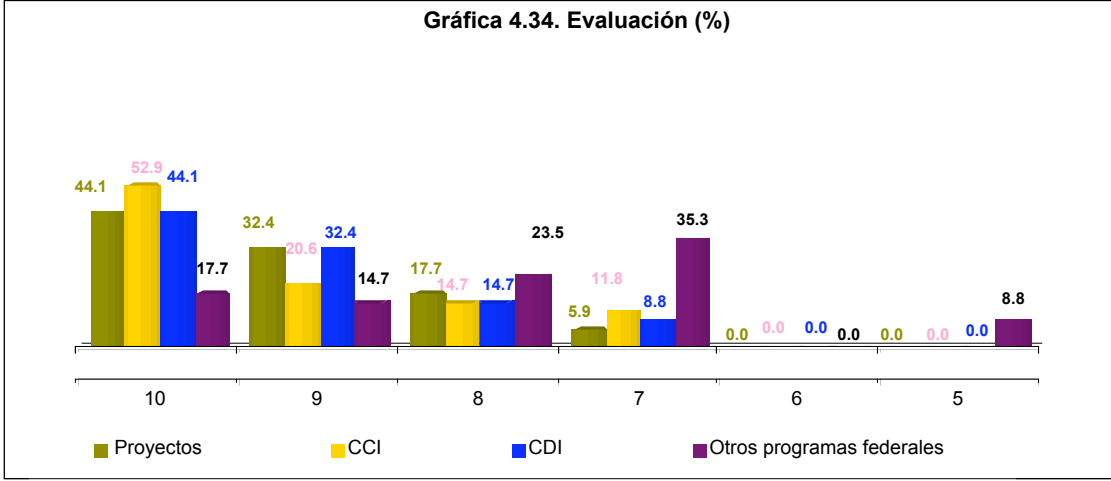
Gráfica 4.32. Efecto del proyecto en la comunidad (%)



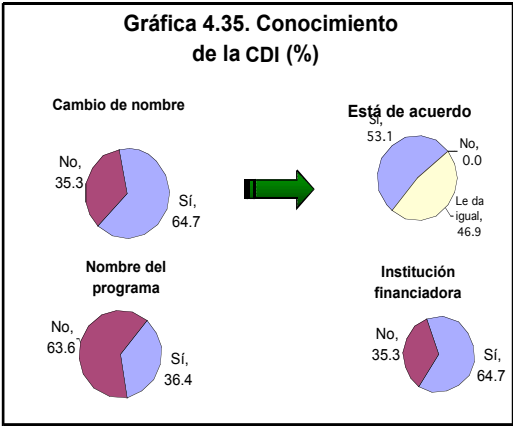
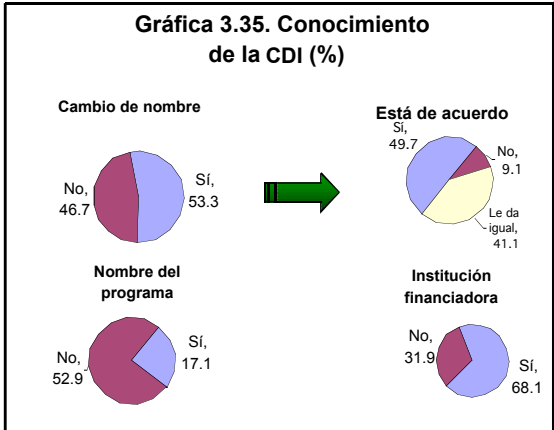


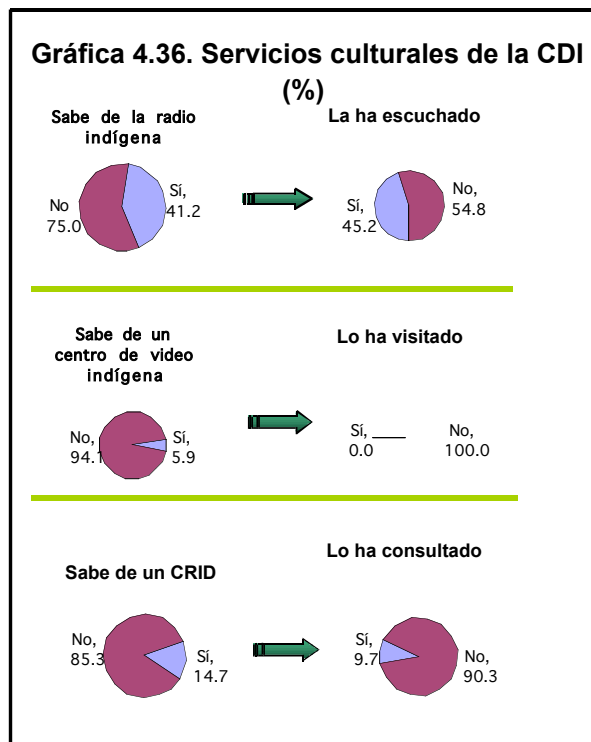
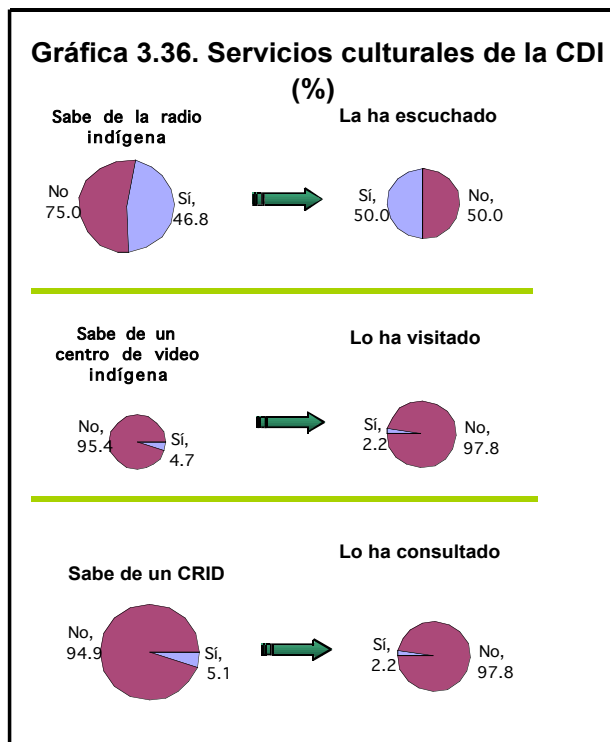
VI. Evaluación integral

La evaluación que realizan los diferentes agentes participantes en el programa y sus modalidades se presenta a continuación de manera resumida en gráficas que permiten visualizar de manera general el grado de aceptación del programa y sus resultados.



VII. Percepción del cambio del INI a CDI





VIII. Seguimiento a las recomendaciones de la evaluación anterior

1. El Programa debe fundamentarse en una concepción de desarrollo económico.

No se cumple, debido a que no se ha logrado identificar los distintos objetivos de los proyectos, los cuales podríamos clasificarlos en dos tipos:

- a) Ecológicos con efectos en el ámbito social y económico y
- b) Económicos con efectos en el ámbito ecológico y social.

2. Adquirir una real perspectiva de género.

No se cumple, aunque existe una tendencia hacia la equidad en términos cuantitativos (aun de manera marginal), pudo observarse que un alto porcentaje de mujeres beneficiarias se incluyen al proyecto de manera nominal y en muy pocos casos de una forma activa.

1. Deben promoverse las condiciones para su real incorporación al proyecto porque puede considerarse como parte de un proceso histórico acumulado.

3. Identificar la pertinencia de la recuperación de recursos y el cobro de intereses en los diferentes tipos de proyectos financiados.

No se cumple, debido a que sigue brindándose un trato igual a los diversos tipos de proyectos sin identificar su objetivo, grado de factibilidad, rentabilidad, capacidad financiera, TIR, etc., lo cual genera inequidad respecto de proyectos del mismo tipo en otros programas o modalidades de la misma institución dado que hay trato diferente para proyectos iguales.

En general, son pocos los proyectos en los cuales hay participación de otras instancias de gobierno

IX. Recomendaciones

1. Se recomienda que la recuperación de la inversión de los proyectos que no tengan un objetivo ecológico en el mediano o corto plazo sea recuperable porque puede considerarse productivo ya que las RO permiten que lo mismo se apoye proyectos ecológicos que proyectos económicos-productivos que persiguen diferentes objetivos, por ello, se propone que esta situación se analice, de tal forma que aquellos proyectos identificables como económico-productivos de corto plazo sean encaminados a los Fondos Regionales Indígenas o asimismo se manejen con estos criterios de recuperabilidad. Y aquellos que muestren un claro objetivo ecológico en el mediano y largo plazo, sean no recuperables y susceptibles de continuar con el apoyo.
2. Destinar los recursos a proyectos de Agroecología a los comités y autoridades municipales que demuestren la necesidad y viabilidad del proyecto en cuanto al rescate, preservación y conservación de su medio ambiente y su cultura ligada a este.
3. Por lo anterior es necesario realizar una minuciosa identificación del objetivo de los diversos proyectos que permitan establecer las previsiones que permitan la actuación del programa con un criterio de equidad y respeto.
4. Identificar los plazos y tipos de objetivos y beneficios, respectivamente, que tendrá el proyecto como elemento básico para identificar su trato.
5. Específicamente con respecto de la modalidad de Turismo Alternativo.
6. Fomentar el respeto, rescate, preservación y conservación del medio natural y que su perspectiva económica permita fundamentar su sustentabilidad. Se recomienda que las autoridades municipales participen en el control y seguimiento a esta clase de proyectos.

SÍNTESIS EJECUTIVA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2003 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES MAYAS DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN.

El Colegio Mexiquense, A.C.
Marzo de 2004

Dra. Carola Conde B. Coordinadora.
Lic. Fernando Palma Galván, Sub coordinador.

1 Contexto

De los beneficiarios encuestados 83.8% son mayahablantes, de los cuales 5.1% ni siquiera habla español y todos conservan gran cantidad de rasgos étnicos y culturales (apellidos y características físicas); sin embargo, a diferencia de las comunidades visitadas en la evaluación anterior, en esta muestra fue menor el número de personas que siguen utilizando vestimentas tradicionales.

En cuanto a la residencia, como lo estipulan las reglas de operación del Programa, la mayoría de los entrevistados había nacido en la comunidad donde vivía o radicaba ahí desde hace muchos años (98.0% lleva viviendo 6 años o más en su comunidad) aunque todos habían nacido en la Península.

En lo concerniente a que los beneficiarios se dedicaran previamente a actividades productivas, la encuesta arrojó que 83.8% se dedicaba al sector agrícola, 9.1% eran artesanos y sólo 7.1% no se dedicaba a ninguna actividad productiva antes de participar en el proyecto; este grupo principalmente lo integran mujeres que se dedicaban al hogar y jóvenes estudiantes. Más de la mitad de los entrevistados pertenece a familias pequeñas pues 50.5% vive en hogares de tres a cinco miembros y 7.1%, de una a dos personas; en cuanto a familias medianas encontramos que 33.3% están conformadas entre seis y ocho miembros y sólo 9.1% de las familias supera los ocho miembros. La mayoría de los beneficiarios de la muestra (79.8%) son propietarios del terreno donde viven; de éstos, 79.8% es ejidal; 11.4%, comunal y 8.9%, privada.

El Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán durante 2003 ejerció un presupuesto de 14 872 451.15 de pesos que fueron distribuidos de la siguiente manera: 6 257 290 pesos al estado de Campeche, 4 680 006.15 pesos a Yucatán y 3 925 155 pesos a Quintana Roo.

2 Beneficios económicos y sociales

Entre los cambios positivos generados existe consenso entre los entrevistados respecto a que la operación del programa: *i)* promueve la actividad económica, *ii)* genera alternativas de ocupación e ingreso, *iii)* aumenta el capital humano y social, *iv)* impulsa a la organización productiva de mujeres, *v)* aumenta las capacidades productivas de los indígenas, *vi)* genera procesos corresponsales y autogestivos y *vii)* fortalece los vínculos de unidad comunitaria. Adicionalmente, 80% o más considera que: *i)* mejora la comercialización, *ii)* disminuye la pobreza y *iii)* impulsa el desarrollo social. Por otro lado, 54.6% menciona que el proyecto le ayudó mucho a mejorar sus técnicas de producción, 36.4% en menor grado y sólo 9.1% reporta no haber tenido beneficio en este sentido.

Otro aspecto positivo es que el programa ha generado entre la población indígena puestos de trabajo independientes habilitando la posibilidad de que varias de estas personas se conviertan en pequeños contribuyentes o microempresarios.

En total se realizaron 21 681 acciones directas a población beneficiaria mediante proyectos productivos; acciones de servicios técnicos para la asistencia y formulación de proyectos; parcelas demostrativas en albergues escolares; parcelas demostrativas en comunidad; capacitación administrativa y contable; y capacitación regional técnica y metodológica. De estas acciones, 8 531 fueron orientadas a mujeres y 13 150 a hombres (39.3 y 60.7 por ciento, respectivamente)

De los 165 proyectos ejecutados, destacan los siguientes resultados:

El financiamiento de 37 proyectos productivos grupales, por medio de los cuales se llevó a cabo la atención directa e integral a 524 familias mayas beneficiadas mediante acciones de financiamiento, capacitación y asesoría técnica productiva, correspondiendo 39.7% a acciones directas orientadas a 208 mujeres que participaron en organizaciones de mujeres y mixtas.

El escenario en el que actúa el Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán respecto a la incorporación de otras instancias gubernamentales según nos informan los dirigentes de Fondos Regionales Indígenas (FRI) es que existe la participación conjunta en algunos proyectos con secretarías como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Petróleos Mexicanos (Pemex) y otras dependencias públicas como el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en

Solidaridad (Fonaes), la Comisión Nacional Forestal (Conafor) o los gobiernos municipales.

3 Costo efectividad / costo beneficio

El desarrollo de los FRI no es homogéneo en general ni en la zona de operación del Programa. Una variable que a primera vista podría parecer significativa es la antigüedad del fondo, pero en ocasiones opera en sentido opuesto ya que los más antiguos arrastran una cartera vencida que incide en la disponibilidad de recursos de cada ejercicio fiscal lo que los coloca en una posición debilitada.

El hecho de que los FRI no proporcionen los servicios financieros que los indígenas requieren³ no sólo afecta sus derechos económicos y su bienestar sino que continúa tratándolos de forma paternalista.

Otro de los elementos que limita el desarrollo de los FRI es la "competencia desleal" de otros programas del Gobierno federal y aun de la CDI pues en algunas entidades existen proyectos prácticamente idénticos en el aspecto técnico, pero unos son no recuperables, otros recuperables y sujetos a tasa de interés y, finalmente, otros recuperables, sujetos a tasa de interés, con asistencia técnica y contable gratuita. En cuanto a los resultados específicos de 2003 cabe señalar que el subejercicio de recursos autorizados, en especial de los que provienen de ampliaciones presupuestales, ocurre comúnmente debido a la normatividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que exige que los recursos ministrados sean ejercidos en el año fiscal en el que se otorgan y las instituciones como la CDI intentan colocarlos en proyectos que no habían alcanzado financiamiento, pero los grupos, organizaciones y comunidades prefieren no aceptarlos pues el tiempo restante en el año fiscal no es suficiente para desarrollar las actividades que estaban previstas en el proyecto original.

4 Cumplimiento de los objetivos

El objetivo general del Programa es beneficiar a las comunidades indígenas mayas, caracterizadas por elevados índices de pobreza, así como fortalecer los procesos organizativos y productivos de dichos grupos indígenas de la Península de Yucatán.

- ✓ Se beneficia a las comunidades indígenas mayas caracterizadas por elevados índices de pobreza ya que 60.0% de los funcionarios de la CDI especifica que se encuentran al menos en situación de pobreza patrimonial.
- ✓ Se fortalecen los procesos productivos de dichos grupos indígenas de la Península de Yucatán al otorgarles financiamiento, capacitación y asesoría técnica.
- ✓ Existe mayor participación de mujeres en los grupos y se han creado nuevos grupos integrados exclusivamente por mujeres.
- ✓ También existe mayor participación de las mujeres en los órganos de decisión, pero en ambos casos se toma más como una cuestión de porcentajes o cuotas que de una perspectiva de género.
- ✓ La mayoría de los beneficiarios ha obtenido mejora en su ingreso y, por ende, en sus condiciones de vida.

Se disminuyó considerablemente la cantidad de beneficiarios atendidos por el Programa en 2003 debido a la reducción de 22.27% del presupuesto en comparación a lo ejercido en 2002, repercutiendo directamente en una disminución de 67.31% de beneficiarios, es decir 43 622 personas menos que en 2002.

Ha existido un aumento porcentual en la cantidad de mujeres que han sido beneficiadas por el Programa pasando de 36.0% en el ejercicio de 2002 a 39.23% en 2003. También la presencia de mujeres se ha hecho notar entre los dirigentes de proyecto alcanzando 46.2% de la muestra.

La encuesta revela que 57.6% de los encuestados menciona que haber participado en su proyecto le facilitó aumentar su ingreso mientras que 42.4% aún no ve reflejado un ingreso económico adicional pero

³ Ahorro, crédito, seguros, remesas y servicios no financieros para la elaboración de proyectos productivos o la creación de micronegocios (asesoría y capacitación administrativa, contable y legal).

considera que es probable que ocurra con el transcurso del proyecto.

Los proyectos provienen de la propia organización o de la comunidad y sólo 15.4% es sugerido por el personal técnico de los FRI.

Poco más de la mitad de los dirigentes entrevistados señalan que su proyecto no complementaba otras acciones de la comunidad.

5 Cumplimiento de metas

Según la información proporcionada por la CDI en el ejercicio de 2003 se cumplieron las metas financieras en un 99.89% y las físicas en 100%. Nuestras encuestas difieren ligeramente en el segundo caso ya que 92.3% de los dirigentes de proyecto reportan un avance físico entre 75 y 100% y, en consecuencia, 7.7% reporta que se encuentra en arranque del proyecto lo que equivale a 0 a 25% de avance físico.

Durante el ejercicio 2002 el Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán contó con un presupuesto ejercido de 19 243 600 pesos distribuidos en 15 Fondos Regionales. Para 2003 el presupuesto disminuyó 4 243 600 pesos al programarse 15 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 14 982 851 pesos (99.89% de lo programado) y se integró al Programa un fondo en Campeche para totalizar 16 FRI.

6. Cumplimiento de las Reglas de Operación

- ❖ Se dirige a familias mayas y los beneficiarios cuentan con arraigo comprobado en su comunidad ya que todos los encuestados habían nacido en la Península de Yucatán y 98.0% lleva viviendo 6 años o más en la comunidad donde se realizó el proyecto.
- ❖ Mejora el ingreso y las condiciones de vida de la población objetivo pues, según su percepción, 42.4% de los beneficiarios encuestados cree que es probable que pueda aumentar su ingreso y 56.7% ya ha logrado aumentarlo.
- ❖ El número de mujeres beneficiarias es mayor al 30% que especifican las RO (39.10%).

7 Cumplimiento de la normatividad interna

- ✓ Se respeta el tope de 7% del presupuesto autorizado al Programa destinado al pago de capacitadores y asistentes técnicos ya que en el ejercicio de 2003 se destinaron 897 901 pesos que corresponde a sólo 5.99% de lo ejercido.
- ✓ Durante 2003 se destinaron 12 279 318 pesos equivalentes a 81.0% del presupuesto general.
- ✓ No se cumple en su totalidad el hecho de que los beneficiarios se dedicaran previamente a actividades productivas antes de participar en el programa porque de los encuestados 83.8% se dedicaba al sector agrícola, 9.1% eran artesanos y 7.1% no se dedicaba a ninguna actividad productiva, este grupo lo ocupaban mujeres que se dedicaban al hogar y jóvenes estudiantes.

8 Análisis de la evaluación, problemas y propuestas

Calidad en la operatividad: Los indicadores que a continuación se muestran fueron obtenidos a través de la encuesta levantada a funcionarios de los fondos regionales. Como podemos observar 14.3% de los FRI no cuenta con un padrón de beneficiarios que les permita llevar a cabo un control más estricto sobre quienes están participando en los diversos proyectos del Programa.

La difusión del Programa realizada por los FRI que participan en el Programa se realizó principalmente en asambleas comunitarias .

La mayoría de los FRI encuestados cuentan con un personal promedio de diez personas, conformados de la siguiente manera: 7 personas en promedio que trabajan de tiempo completo, 2 que lo hacen de medio tiempo y otra con una participación más esporádica y que sólo dedica un par de horas a la semana al fondo regional.

Un cambio favorable en las reglas de operación de 2003 fue la eliminación del requisito que estipulaba que los proyectos fueran integrados por ocho miembros como mínimo

La duración de este Programa está determinada en principio por la duración del convenio con el FIDA y la autorización para ejercer los techos financieros que dispone dicho convenio. Sin embargo, la visión integral que lo caracteriza debería permanecer después de finalizados aquéllos y continuar complementando los financiamientos a los proyectos productivos con actividades de capacitación y asesoría.

9. Seguimiento a las recomendaciones de la evaluación anterior

Recomendaciones:

1. Comprometerse a la recuperación total de los créditos.
2. Producir materiales de apoyo a los cursos de capacitación y de reforzamiento de la asistencia técnica a fin de permitir una mayor apropiación de los conocimientos obtenidos para los beneficiarios directos de estos servicios así como para su difusión masiva para aquellos que no han tenido acceso a los mismos.

La primera recomendación debe puntualizarse pues no basta el compromiso sino lograr efectivamente la recuperación total de los créditos y ésta no puede concretarse en un año por lo que continúa vigente.

10 Impacto y resultados del Programa sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres

La experiencia nos ha enseñado que los proyectos con mayor éxito y recuperación para los FRI han sido los ejecutados por grupos de mujeres que no sólo presentan una actitud más responsable sino que ven en el Programa la posibilidad real de generar un ingreso familiar que permita una mayor estabilidad económica.

11 Conclusiones y recomendaciones

- Existe pertinencia y alineación del programa con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- La unidad ejecutora no vincula los proyectos de manera que sean complementarios pues en general están encaminados al incremento de la oferta de bienes pero se soslaya el impulso a las actividades de comercialización o distribución, lo que finalmente impacta de manera negativa en la operación y resultados de los proyectos y no se superan los cacicazgos locales o el “coyotaje”.
- La preocupación permanente por otorgar los financiamientos y ejercer los recursos diluye la importancia de las tareas de capacitación, asistencia y asesoría que caracterizan al Programa.
- El programa cumple con la cobertura de la población objetivo y focalización señalada en las Reglas de Operación:
- El programa cumple con los criterios de viabilidad técnica y financiera establecidos en su normatividad y planes de trabajo internos.
- El impacto del programa se puede observar en términos de
 - Beneficios económicos La mayoría de los beneficiarios ha obtenido mejora en su ingreso y, por ende, en sus condiciones de vida.
 - Beneficios en torno a la producción.
 - Beneficios sociales.

- Beneficios respecto al ambiente.
- Aprendizaje de los beneficiarios en la formulación de proyectos.
- Mayor integración en las comunidades.
- Los procesos de identidad cultural, cohesión social, fortalecimiento organizativo o cohesión regional no se ven afectados por las acciones del programa
- El programa ha contribuido a que las organizaciones asociadas adquieran mayor formalidad y permanencia.
- El Programa resulta relevante y de impacto en la población objetivo el cual, fortalecido en el sentido funcional, organizacional y presupuestal, puede convertirse en una herramienta poderosa de combate a la pobreza.

Consideraciones finales

Si bien los FRI surgieron cuando en México aún predominaba la idea de que los pobres no ahorran, ahora ha quedado ampliamente demostrado que las personas de bajos ingresos (aun en pobreza extrema) no sólo quieren y pueden ahorrar, sino que lo hacen cuando tienen a su alcance instituciones e instrumentos apropiados a sus peculiaridades.

Al existir revolvencia en los FRI se fomenta la cultura de pago y combate el asistencialismo y clientelismo de los programas anteriores, constituyendo un elemento importante para la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Desde la perspectiva económica, los FRI financian proyectos que constituyen opciones de autoempleo y generación de ingresos, y que les permiten incorporarse al mercado y diversificar su producción, generando nuevas alternativas de sustento familiar.

En el aspecto social, los FRI generan una mayor integración de las familias y las comunidades.

Recomendaciones

1. Convertir a los fondos regionales en verdaderos *mecanismos financieros de carácter social*, incorporando otros servicios financieros.
2. Fortalecer la autogestión de los fondos regionales reduciendo gradualmente la participación y financiamiento de la CDI y avanzando hacia su total autonomía.
3. Mejorar el sistema de información para obtener datos oportunos, confiables y de calidad así como para generar indicadores para la evaluación y seguimiento.
4. Solicitar al Congreso de la Unión y a las dependencias del Ejecutivo Federal relacionadas con el presupuesto la autorización para que los grupos cuenten con un año calendario para ejercer los recursos.

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL 2003 DEL PROGRAMA DE DERECHOS INDÍGENAS Y
ACCESO A LA JUSTICIA A CARGO DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA**

**DRA. ANA PAULA DE TERESA OCHOA
MTRA. LUZ MARÍA BRAVO FUERTE
MTRO. JOSÉ MANUEL ESCALANTE LARA
LIC. YOLANDA HERNÁNDEZ FRANCO
MTRA. FLOR MARÍA ROMERO JULIÁN**

1. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS INDÍGENAS Y ACCESO A LA JUSTICIA 2003

El Departamento de Antropología de la UAM-Iztapalapa, previa solicitud de la Subdirección de Control y Seguimiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), realizó la evaluación del Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia (PDIAJ), correspondiente al año 2003. Esta evaluación se basó en los términos de referencia establecidos para la CDI.

A nivel Nacional, se valoraron los resultados e impacto de los seis proyectos del PDIAJ, buscando los aciertos y puntos críticos en su operación y considerando distintos niveles de análisis. Para ello, se tomaron básicamente dos fuentes de información:

- a) Materiales documentales y estadísticos disponibles en las oficinas centrales; las 23 delegaciones y los 110 centros coordinadores de la CDI, y
- b) Trabajo de campo, realizado en una muestra significativa de las localidades y municipios de los diferentes estados donde opera el PDIAJ.

El trabajo de campo y gabinete arrojaron información de primera mano, misma que permitió caracterizar el funcionamiento y operación de los diferentes proyectos del Programa. A partir de la información obtenida, se ha podido contar con elementos suficientes para ofrecer recomendaciones y alternativas que sirvan como marco a las modificaciones en contenido y presupuesto, que disponga la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas al PDIAJ.

A continuación se presenta un análisis y caracterización detallados de cada uno de los proyectos del Programa, así como un análisis general sobre el funcionamiento del mismo y se proponen recomendaciones para su mejora a futuro.

2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación que realizó el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa (UAM-I), durante el último mes del año 2003 y principios del año 2004, generó información confiable y transparente sobre la operación de los proyectos del PDIAJ. Entre los principales objetivos de la evaluación podemos mencionar los siguientes:

Generales

- 1. Realizar una evaluación de los resultados obtenidos en el 2003 de los proyectos que conforman el Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia (PDIAJ).**
- 2. Conocer el funcionamiento, aciertos y puntos críticos de cada uno de los proyectos, considerando los distintos niveles en los que operan, y**
- 3. Hacer recomendaciones pertinentes para la modificación de los distintos proyectos, a fin de ajustar los lineamientos y eficiencia de cada uno, considerando el presupuesto del que dispone la CDI para tal fin.**

Particulares

- 4. Desarrollar una caracterización del entorno socioeconómico de los pueblos indígenas en los que operan los proyectos del Programa.**
- 5. Identificar, describir y analizar cada uno de los proyectos, a través de métodos cuantitativos y cualitativos.**
- 6. Estudiar la forma de articulación del Programa con la población beneficiaria de cada proyecto y su relación con la población objetivo del mismo.**

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos se usaron herramientas metodológicas, tanto de orden cuantitativo (encuestas) como cualitativo (entrevistas con beneficiarios, autoridades civiles y funcionarios de la CDI, así como observación directa del funcionamiento y aplicación de los programas).

De manera paralela al trabajo de campo, se llevó a cabo un intenso trabajo de gabinete consistente en la revisión de expedientes de cada uno de los proyectos, análisis de las reglas de operación, manuales e informes financieros, tanto en el nivel de las oficinas centrales, como en cada Delegación estatal y Centro de Desarrollo participante en la evaluación.

3. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE ESTUDIO

Para determinar el universo de estudio de la evaluación, se seleccionó una muestra representativa de los municipios del país en los que opera el PDIAJ. Sobre la base de esta muestra, se planeó el trabajo de campo a realizar y se determinó el número de encuestas y entrevistas a aplicar por cada uno de los proyectos.

La aplicación de los seis proyectos (de acuerdo a la información entregada por la CDI a principios de enero) generó un total de 498 acciones identificadas por el municipio en el que se ejercieron, este fue el marco de muestreo. El total de municipios que fue favorecido, con al menos una acción, resultó de 186.

La variable de interés utilizada para hacer la muestra fue dicotómica y por ello se utilizó la ecuación del muestreo irrestricto aleatorio en el total de acciones, con precisión de 0.05 y confianza del 95%. Como valor inicial de la proporción de respuestas positivas se tomó 0.65 para la variable "efectividad del proyecto". Esta variable se mide a través de la pregunta:

¿El proyecto ha funcionado para apoyar la difusión, promoción y conocimiento de los derechos indígenas?

Esta pregunta fue la base para medir la eficacia del proyecto y, por lo mismo se incluyó en cada uno de los cuestionarios dirigidos a los beneficiarios de los proyectos.

Se aclara que la asignación por estratos, usando igual valor de la proporción en cada uno de ellos, equivale a calcular el tamaño de muestra para muestreo irrestricto aleatorio y después asignar la muestra a los estratos.

Se utiliza la ecuación

$$n \geq \frac{\hat{p}(1 - \hat{p})}{\frac{B^2}{z_{conf}^2} + \frac{\hat{p}(1 - \hat{p})}{N}}$$

Y se obtiene un tamaño de muestra de 205.

Las 205 acciones seleccionadas al azar correspondieron a 59 municipios de 17 estados. En cada municipio se realizó trabajo de campo para evaluar los proyectos que se llevan en él.

A partir de la prueba piloto, se llevó a cabo la planificación del trabajo de campo, la distribución del personal y los plazos de tiempo para realizar el levantamiento de la información. Cabe aclarar que las circunstancias, los recursos, la disponibilidad de tiempo y factores imponderables llevaron a adecuar, sobre la marcha, la muestra inicial.

4. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

La muestra propuesta comprendió originalmente un total de 59 municipios distribuidos en 17 estados de la República. En cada municipio se programó trabajo de campo para evaluar los proyectos que se llevan a cabo en cada uno de ellos. Además, se planeó visitar 33 Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI) para entrevistar a los encargados de operar el Programa. La distribución de los municipios y CCDI a visitar por estado se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1 Muestra original de estados y municipios
evaluados

REGIÓN	ESTADO	MUNICIPIOS	CCDI
Noroeste	Chihuahua	2	1
	Sinaloa	1	1
	Sonora	1	1
	Subtotal	4	3
Centro	Guanajuato	3	1
	Hidalgo	1	1
	Querétaro	2	2
	Morelos	3	1
	Edo. de México	3	1
	Puebla	3	2
	San Luis Potosí	6	2
	Subtotal	21	10
Occidente	Michoacán	4	1
	Nayarit	1	1
	Jalisco	2	1
	Subtotal	7	3
Sur- Sureste	Campeche	3	2
	Guerrero	8	6
	Oaxaca	15	8
	Veracruz	1	1
	Subtotal	27	17
Total	17	59	33

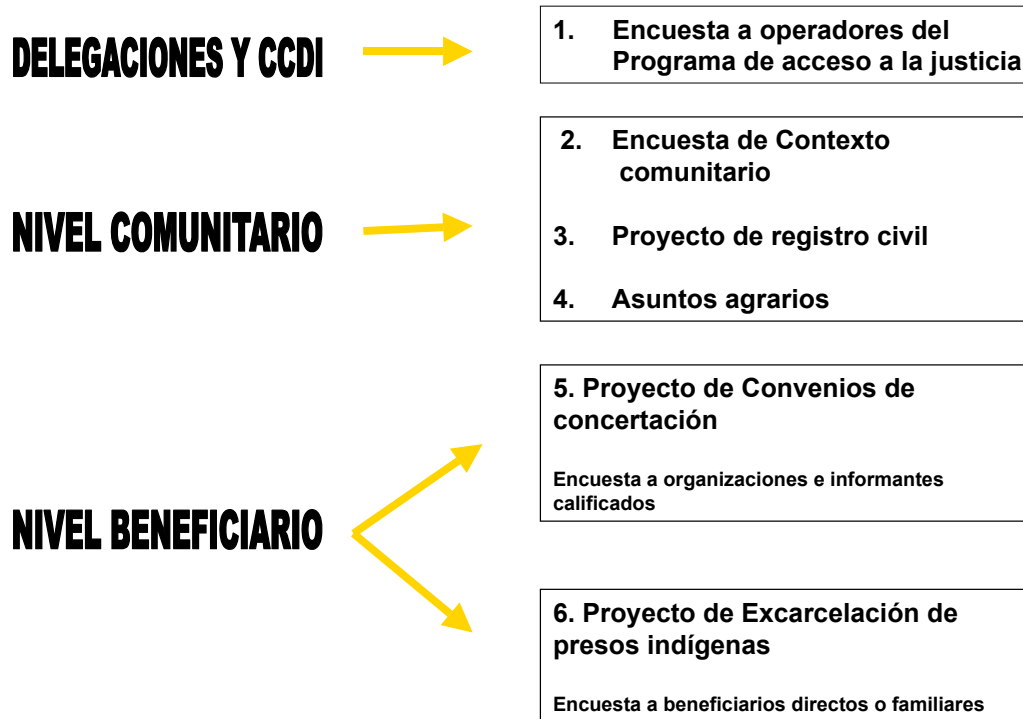
Durante el trabajo de campo se aplicaron diversas encuestas y entrevistas a los encargados de los proyectos, a las autoridades de las comunidades, a los líderes de organizaciones, a beneficiarios y a informantes clave.

4.1 Descripción de las encuestas y entrevistas

a) Encuestas

Se elaboraron un total de seis encuestas y dos guías de entrevistas para su aplicación en los municipios y delegaciones de la CDI donde está presente el PDIAJ. Las encuestas abarcaron diferentes tipos de niveles y estuvieron dirigidas a distinta clase de informantes

Niveles y encuestas que se aplicaron



b) Entrevistas

1. **Entrevista a Autoridades Municipales o Locales:** Cuando fue posible se sostuvieron entrevistas con las autoridades de los municipios en donde se encuentran las localidades seleccionadas en la muestra. Esta entrevista sirvió para conocer el contexto socioeconómico, agrario, político, y cultural en que se ubican las localidades donde se desarrollan los proyectos.
2. **Entrevista a los directores de los CCDI y de las delegaciones estatales:** Se sostuvo una entrevista guiada con los funcionarios de la CDI, con el fin de conocer la visión institucional de los problemas que aquejan a los indígenas de cada estado, y recoger las opiniones, sugerencias y críticas que los operadores tienen respecto al funcionamiento del PDIAJ.

Finalmente, cabe mencionar que se levantaron un total de 283 encuestas en poco más de 240 localidades. Se hicieron 26 encuestas de registro civil, 37 de asuntos agrarios, 52 de convenios, 30 de excarcelación de presos indígenas, 98 de contexto y 40 a operadores del Programa de derechos indígenas y acceso a la justicia de la CDI.

4.2 Trabajo de gabinete

El trabajo de revisión de archivos, realizado durante el proceso de evaluación, se expone a continuación. Cabe señalar que la enorme heterogeneidad del material recopilado, tanto en oficinas centrales como en las delegaciones y centros, hizo bastante difícil su clasificación. Asimismo, en el trabajo de gabinete se contempló la captura y procesamiento de las encuestas levantadas en campo.

5. PERSONAL E INFRAESTRUCTURA DE OPERACIÓN DEL PDIAJ

En la operación del Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia, incide una gran variedad de factores que obstaculizan y/o impiden su correcto funcionamiento. Por un lado, el PDIAJ enfrenta problemas en el medio institucional, debido a cuestiones como: la demora en la entrega del presupuesto para operar, recortes y cambios en el personal, cambios en el marco legal y administrativo, falta de preparación, inseguridad laboral y bajos salarios de los operadores, carencia de infraestructura moderna y equipo suficiente en las delegaciones y Centros de Desarrollo Indígena, entre otros.

Vale la pena señalar que los principales obstáculos se encuentran a nivel institucional. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que el Programa opera en el marco de una transición muy fuerte, aunque su funcionamiento en campo básicamente no ha cambiado, por lo menos hasta el momento, con la transformación del INI en CDI. Sin embargo, es muy importante señalar es que es un Programa que opera en condiciones cada vez más precarias y con una infraestructura de operación casi desmantelada. A este respecto se pueden señalar los siguientes puntos críticos:

5.1 Personal

Cabe señalar que uno de los hechos que más llamó la atención durante la evaluación del PDIAJ es que el éxito de la operación del Programa depende, en gran medida, de la experiencia, dedicación, voluntad, preparación y capacidad de negociación política de los operadores, y no tanto de un óptimo funcionamiento de la estructura institucional, la cual, muchas veces entorpece o hace difícil la correcta aplicación del Programa y la consecución de sus objetivos.

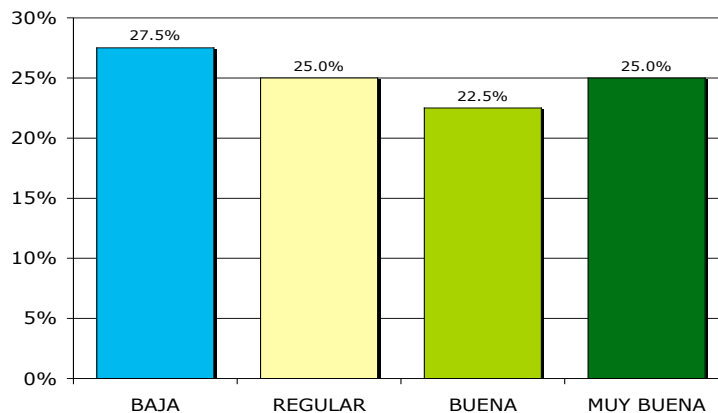
Es decir, en cada CCDI, la responsabilidad del éxito o fracaso recae, casi totalmente, en el personal operativo. Cuando éste falla, el Programa sufre fracturas que lo debilitan.

Para valorar al personal que opera al PDIAJ, se recopiló información que permitió elaborar un índice para caracterizar el desempeño y perfil de los encargados de aplicar el Programa.

5.2 Perfil profesional, experiencia y aptitudes complementarias

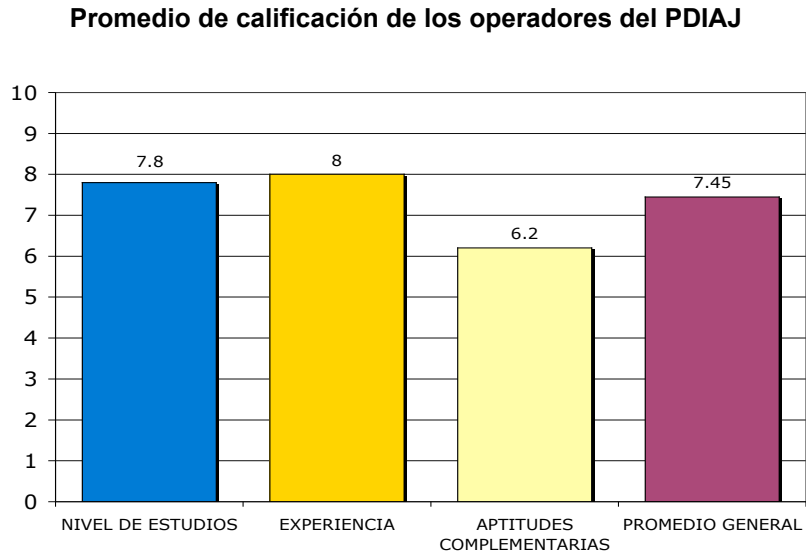
El perfil profesional, combinado con la experiencia de trabajo y la posesión de aptitudes complementarias, permitió crear un índice general para calificar al personal operativo del PDIAJ. Cabe aclarar que este índice no necesariamente refleja la capacidad, la voluntad y la dedicación del personal, elementos ciertamente fundamentales para el buen funcionamiento del Programa. Es decir, éste es un índice cuantitativo. Veamos gráficamente el porcentaje de los operadores que se ubican en cada nivel del índice.

**Índice de calificación de los operadores del PDIAJ
(por porcentaje de operadores)**



Como se puede apreciar en el gráfico la mitad del personal se ubica en un muy buen nivel, mientras que una quinta parte tiene capacidades regulares y cerca del 30 por ciento tiene carencias notables.

Ahora bien, los operadores que se encuentran en esta situación, son principalmente aquellos que tienen poca experiencia de trabajo en la institución o debido a que no se han titulado o carecen de aptitudes complementarias. Esto se puede apreciar si comparamos las calificaciones promedio que los operadores obtienen para cada uno de los factores que estamos analizando:



Observando la gráfica y como se mencionó, el área más problemática y que por lo tanto requiere más atención es la de las aptitudes complementarias. En experiencia y el nivel de estudios los operadores están bien calificados.

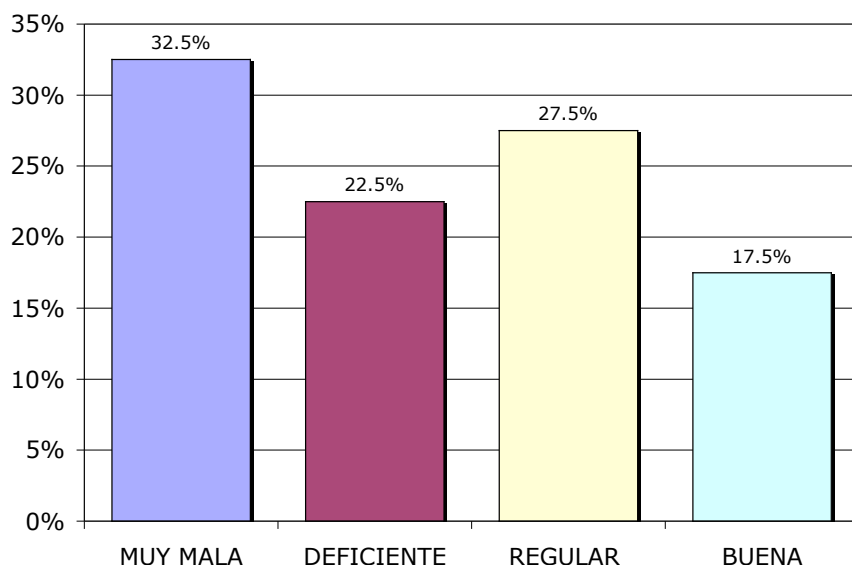
Ahora bien, no obstante de contar con personal de un perfil profesional adecuado y con un buen nivel de preparación, el problema más grave se origina cuando se somete a este personal a una carga excesiva de trabajo y cuando no se le proporcionan las herramientas, ni los recursos adecuados para desempeñar su labor. Cuando esto ocurre, la ventaja de contar con un buen personal se desvanece en gran medida. A continuación, se examinan brevemente estos aspectos que son determinantes en el trabajo de los operadores a la hora de aplicar el Programa.

6. INFRAESTRUCTURA DE OPERACIÓN

Se tenga o no un personal con el perfil, la carga de trabajo y la seguridad laboral adecuados, la operación del Programa depende del equipo que el operador tenga a su disposición para atender a la población objetivo.

Para definir niveles de equipamiento, se tomó en cuenta la distribución de casos, según el valor promedio del índice general para cada aspecto evaluado, y a partir de éste, se formaron cuatro grupos o niveles: Nivel de equipamiento: muy malo, deficiente, regular y bueno.

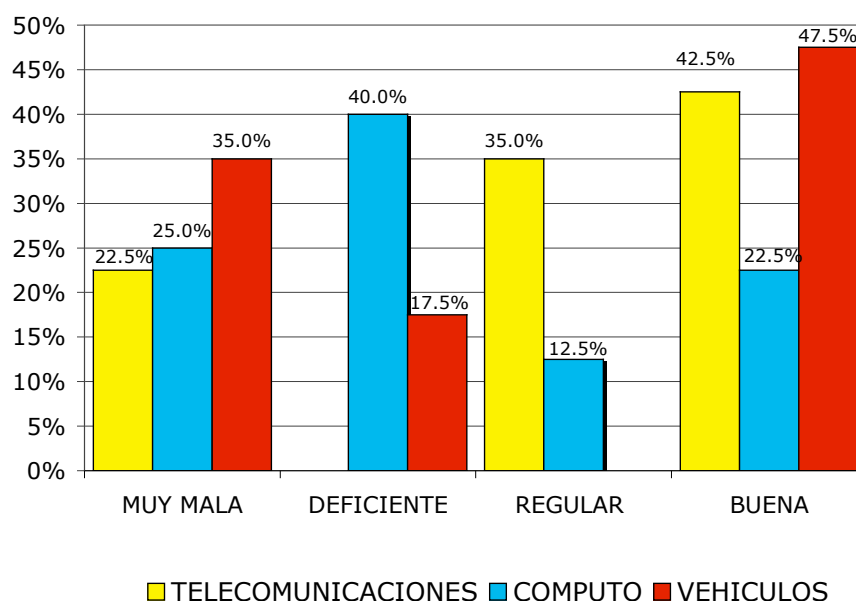
Nivel de infraestructura operativa de los CCDI (por porcentaje de Centros)



Como se puede apreciar, menos del 20 por ciento de los CCDI, incluidas las delegaciones, cuenta con suficiente equipo para operar, y lo que es más alarmante, casi la mitad se encuentran al borde del colapso operativo por falta de inversión mínima en equipamiento. Aunado a las carencias, cabe mencionar que, muchos centros no cuentan con edificios propios, y los que los tienen, los conservan en estados verdaderamente lamentables, pues llegan a ser, edificios de los años 70, a los cuales, casi nunca se le da mantenimiento adecuado.

Ahora bien, estos niveles sólo consideran al equipo en cantidad y no en calidad. A este respecto, son muy pocos los CCDI que tienen equipo de regular o buen nivel, como veremos más adelante. Además, las carencias no son las mismas en todo el equipo de operación. En la siguiente grafica se pueden ver estas insuficiencias de manera desglosada.

**Nivel de infraestructura operativa de los CCDI
(por porcentaje de Centros y tipo de equipo)**



La conclusión a la que puede llegarse es que el personal no cuenta con la infraestructura adecuada para operar el Programa y que además, su trabajo es poco valorado al no estimársele con buenos salarios.

7. EL CONTEXTO

A nivel nacional, existen un poco más de 17 mil 400 localidades eminentemente y medianamente indígenas (que cuentan con 30% y más de hablantes de alguna lengua indígena). Estas localidades muestran, por su tamaño y dispersión, elevados grados de ruralidad y aislamiento, carentes de servicios públicos y escasa comunicación. El 84.9% de ellas, están habitadas por menos de 500 personas; 13.4% tienen entre 500 y 2,500 habitantes y tan solo el 1.7% son mayores de 2,500 personas.⁴

El PDIAJ debe tener como contexto de operación concreto a estas localidades, las cuales, dependiendo de la región del país en donde se encuentren tienen dinámicas poblacionales, económicas políticas y culturales distintas. Sin embargo, casi todas comparten problemas comunes, como la marginación, la pobreza, la falta de empleos, la migración a Estados Unidos, aunados a los problemas agrarios y de acceso limitado e inequitativo a los órganos de impartición de justicia del Estado mexicano.

⁴ Antología de Proyectos Exitosos, Dirección de Operación y Desarrollo, Documento interno, INI, 2001

7.1 Características de las localidades indígenas visitadas

Los problemas más frecuentes en las localidades, se focalizan principalmente en el ámbito agrario, destacan los conflictos intercomunitarios y/o entre particulares por linderos, sobreposición de planos o falta de regulación, ya sea por decisión voluntaria o bien por falta de acuerdos al interior de los ejidos y comunidades.

El segundo problema, es la migración. La expulsión de integrantes de las comunidades obedece principalmente, a condiciones locales como la falta de empleo la ausencia de alternativas productivas viables, la baja de precios en el mercado de los productos agropecuarios, entre otros.

La migración en las localidades va desde la expulsión temporal hasta la definitiva, y el efecto que estas variantes de la migración tienen en las comunidades es distinto según la zona de destino y el trabajo que se desempeña. La migración en muchos casos mejora las condiciones de vida de las comunidades, pero también establece una gran dependencia sobre el recurso monetario (que los migrantes envían) y provoca cambios sociales y culturales de magnitudes todavía no cuantificadas.

7.2 Lengua

En las comunidades registradas encontramos 27 grupos lingüísticos. En el cuadro siguiente se presentan los visitados por región:

Cuadro No. 2 Lenguas indígenas de las localidades encuestadas

REGIÓN	LENGUA INDÍGENA	
NOROESTE	YAQUI SERI MAYO	TARAHUMARA
CENTRO	CHICHIMECA-JONAS HUASTECO MAZAHUA	NÁHUATL OTOMÍ TOTONACO
OCCIDENTE	PUREPECHA OTOMÍ	
SURSURESTE	TLAPANECO MIXE TZOTZIL TOJOLABAL TZETZAL CHINANTECO ZOQUE MAZATECO CHATINO	MIXTECO CHOL NÁHUATL CUICATECO ZAPOTECO HUAVE MAYA

7.3 Actividades económicas

Las actividades agropecuarias siguen siendo una de las principales fuentes de la alimentación campesina, sin embargo, la migración está siendo una de las principales fuentes de ingreso. Es

necesario considerar que, principalmente, en los estados del norte, la migración temporal está fundamentalmente compuesta por indígenas provenientes de los estados de Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí. Los campos agrícolas, albergan a grandes masas poblacionales, por lo menos cuatro meses los grupos familiares se desplazan dejando a sus comunidades encargadas únicamente con las autoridades electas, o con familias que permanecen en esos lugares por el acceso que tienen a migraciones más determinantes o bien a Procampo y Oportunidades.

La falta de empleo local y de desarrollo microregional son constantes históricas y estructurales en las que se encuentran inmersas las familias campesinas e indígenas del país.

El análisis de los datos comunitarios arroja los siguientes datos: 93% de las localidades visitadas se dedican prioritariamente a la agricultura, siendo el maíz el principal cultivo con 92% de localidades que lo trabajan. En segundo lugar, en 62% se siembra frijol con destino mixto y, en 14% de las comunidades se siembra café como principal cultivo comercial; otros cultivos son los cítricos como la naranja y frutales, además de calabaza y chile.

Al mismo tiempo que las típicas actividades agrícolas, también fue posible detectar en las localidades una gran diversificación ocupacional, especialmente hacia actividades como la artesanía y el jornaleo local, aparte de la ya mencionada migración.

7.4 Vida comunitaria

En cuanto a los procesos políticos, en las comunidades que componen nuestro universo de estudio, se encontró que 66% de las localidades elige a sus autoridades por medio de usos y costumbres representados por la asamblea comunitaria. El restante 34% lo hace a través de formar planillas o por elecciones oficiales organizadas por el IFE. Sólo en 4 comunidades de la región Noroeste y una del Estado de México se elige a través de Gobernadores Tradicionales.

Resalta en el contexto actual, la importancia numérica de la asamblea como órgano de decisión y gobierno, a partir de este dato es posible repensar los vínculos y las relaciones que establece la CDI con las comunidades indígenas.

Por otro lado, existen también otros mecanismos de organización tradicional como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3 Organización tradicional en comunidades atendidas por la CDI

REGIÓN	MAYORDOMÍAS	SISTEMA DE CARGOS	TEQUIO	CONSEJO DE ANCIANOS	CABILDO	ASAMBLEA PARA ELECCIÓN DE AUTORIDADES
CENTRO	29.27%	34.21%	26.32%	4.00%	13.04%	26.92%
NOROESTE	7.32%	0.00%	8.77%	32.00%	0.00%	11.54%
OCCIDENTE	0.00%	5.26%	3.51%	0.00%	0.00%	3.85%
SUR Y SURESTE	63.41%	60.53%	61.40%	64.00%	86.96%	57.69%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Los conflictos políticos y religiosos son casi irrelevantes. Hablando en términos numéricos, en los últimos cinco años, sólo en 9% de las localidades encuestadas se presentaron conflictos por elecciones,

con un nivel de gravedad calificados como serios. Los conflictos políticos se manifestaron más bien en el nivel de las cabeceras municipales y durante la temporada electoral.

Es importante destacar que la presencia institucional es sumamente reducida, poco más de 90% de las comunidades cuenta con la participación de SEDESOL y la SAGARPA bajo programas de asistencia. En ningún caso se hizo patente la presencia de entidades estatales, y menos aún de programas relacionados con capacitación. La única institución que se mantiene presente en las comunidades es la CDI y sus Centros Coordinadores.

8. MARGINALIDAD DE LAS COMUNIDADES ATENDIDAS POR EL PDIAJ

Para determinar si las comunidades atendidas por los distintos proyectos del PDIAJ corresponden a las que tienen mayores carencias y necesidades y son las que se encuentran en las zonas de más alta marginación, se elaboró un índice de marginalidad a partir de los datos recopilados en la encuesta de Contexto Comunitario⁵.

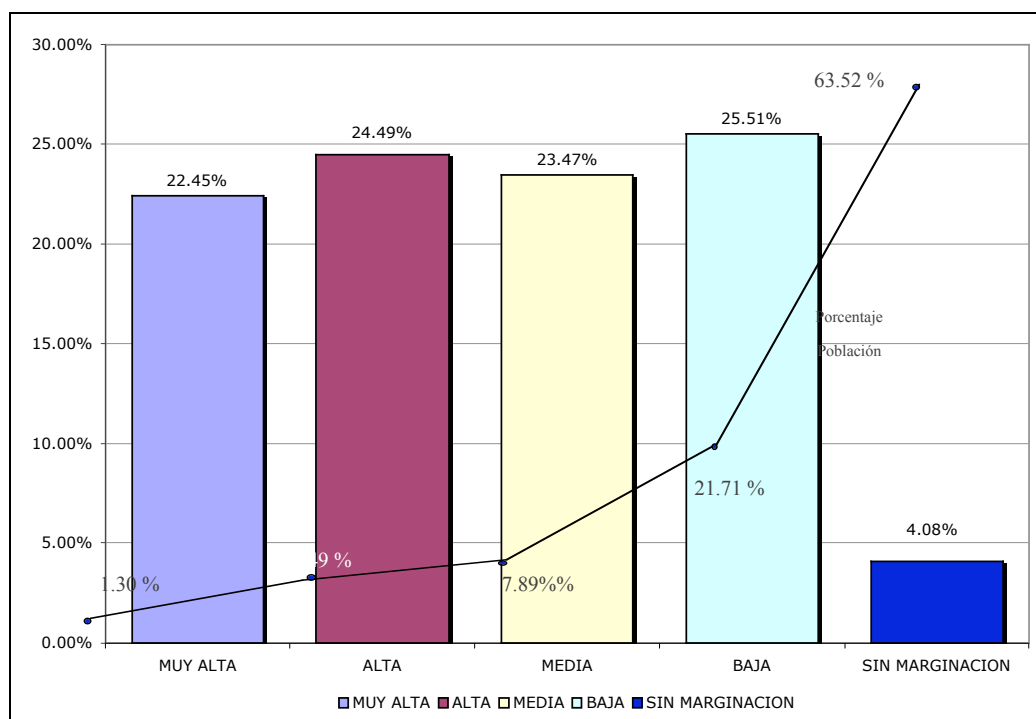
Una vez que se aplican los valores a los servicios presentes en cada localidad de la muestra, es posible graficar la distribución del valor de los índices de marginalidad por cada localidad atendida por el PDIAJ.

Al hacer una comparación de las medias de los índices de cada aspecto considerado, se observa que el menor grado de marginalidad se encuentra en los servicios educativos con una media de 7.57, los servicios como agua potable y luz tienen una cobertura de 6.68, los servicios de salud tienen una media de 6.13, y finalmente, las comunicaciones y transportes se encuentran en último lugar con sólo 4.81

Al agrupar a las localidades de la muestra, de acuerdo a su nivel de marginalidad, se observa que 22.45% se ubican en el estrato de muy alta marginalidad, 24.49%, tienen alta marginalidad, 23.47% se ubican en el estrato de media, 25.51% en el nivel de baja marginalidad, y, 4.08 no tienen marginación. La distribución gráfica de localidades por estrato de marginalidad se puede apreciar a continuación:

⁵ Se retomó el modelo propuesto por Ana Paula De Teresa, en *Población y Territorio en la Región Chinanteca de Oaxaca*, reporte de investigación interno, Depto. de Antropología, UAMI, 1997

Distribución de las localidades de la muestra por nivel de marginalidad



Como podemos ver en la gráfica anterior, la cobertura de los proyectos se distribuye **por igual** en localidades que se encuentran en los niveles de muy alta, alta marginalidad y las de media o baja marginalidad. Es decir, se atienden por igual a las comunidades, sin distinción en el grado de marginación en que éstas se encuentran.

Este sesgo se acentúa, si consideramos que la mayor parte de la población, y por lo tanto, los posibles beneficiarios, se encuentran en las comunidades de baja marginación. En las localidades ubicadas en los estratos sin marginación y con baja marginación concentra al 85.23% de la población potencialmente beneficiaria, mientras que en los estratos medio, de alta y muy alta marginalidad sólo encontramos al 14.77% de los habitantes.

Lo anterior quiere decir que la aplicación del programa **se concentra** en las localidades más grandes, las cuales también son las mas comunicadas, con mayores servicios y mejores niveles educativos, es decir el programa se enfoca en las localidades con menor marginación y que de alguna u otra manera pueden tener más fácil acceso a la justicia y a las instituciones que la imparten.

En conclusión, el PDIAJ no atiende a las comunidades mas necesitadas ubicadas en las zonas de alta prioridad y no siempre llega a las personas con mayores necesidades.

9. IMPACTO Y RESULTADOS DEL PROGRAMA SOBRE EL BIENESTAR, LA EQUIDAD, LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES

El artículo 54, fracción IV, inciso b) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, señala que en la evaluación a los programas sociales se deberá incorporar un apartado específico de resultados *“sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres”*.

En la década de los noventa “equidad y género” pasó a formar parte del discurso de los organismos civiles, los partidos políticos e instancias gubernamentales. Anteriormente, “equidad y género” estaban más ligados al ámbito académico, y a las demandas sociales que buscaban una participación más equitativa de la mujer en el ámbito público y privado.

Su incorporación en las instancias gubernamentales, fue resultado de la participación de nuestro país en diversos foros internacionales donde se ha discutido el tema, quedando plasmada con la firma de diversos instrumentos derivados de Convenciones, Declaraciones y/o Pactos que incluyen objetivos y estrategias relativas al reconocimiento de los derechos de las mujeres. En el intento de dar respuesta a estos acuerdos, se pasó a configurar las nuevas agendas tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo. Instaurándose la Comisión de Equidad y Género en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados; iniciativa que busca elaborar una agenda legislativa para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la legislación federal y estatal. Ambas comisiones pretenden realizar una revisión puntual de las normas legislativas y, sobre todo, de los presupuestos anuales, con el fin de que la perspectiva de género esté presente en todos los ámbitos de la vida nacional. En este sentido, se ha promovido el diseño de Programas y Políticas Públicas que incluyen el enfoque de género.

En estos Programas y Políticas Públicas se busca favorecer el avance de las mujeres en áreas como la educación, la salud, derechos humanos, igualdad de oportunidades en el trabajo y participación activa y plena en el proceso de toma de decisiones desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de las mujeres. Bajo el supuesto de favorecer a sectores de la población menos favorecidos, pero no a costa o en perjuicio de otros sectores.

Es así como los programas sociales en México incluyen la perspectiva de género. En la última década, el discurso oficial versa sobre el reconocimiento de los derechos de la mujer y asume que éstas juegan un papel importante en la reducción de la pobreza y en asegurar los medios de vida para las familias mexicanas.

En el PDIAJ, analizar las condiciones de *bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres* en el ámbito donde se aplica el Programa, resulta un tanto difícil, pues no es un Programa que esté dirigido exclusivamente a las mujeres o que sea un componente esencial dentro del mismo.

En el análisis de resultados derivados de la aplicación de encuestas y entrevistas directas en el trabajo en campo, encontramos que son muy pocas las mujeres que se benefician directamente del Programa. Sin embargo a raíz del beneficio a la población en general, hay un impacto positivo en ellas en la medida que favorece su situación familiar. Sea con la excarcelación de un preso, la atención legal a un problema, la obtención de un acta de nacimiento, la resolución de un conflicto agrario o su participación en algún taller sobre derechos de la mujer.

En Atención legal, el proyecto no ofrece una aplicación diferenciada por criterios de género, sino a solicitud de parte. Comentan los operadores que se suele dar prioridad a las mujeres que solicitan apoyo pero no hay acciones específicas para atender a este sector de la población. No obstante, según las encuesta hay 28% de mujeres que solicitan directamente el apoyo para algún asunto legal, especialmente para divorcios, y pensión alimentaria.

En el proyecto de excarcelación, debido a que también se atienden casos a solicitud de parte, se excarcelan más hombres que mujeres; de los beneficiarios entrevistados sólo 6% eran mujeres. No tiene perspectiva de género, sin embargo, un buen porcentaje de los excarcelados son jefes de familia, por lo que su liberación beneficia directamente a las mujeres, mientras que al estar sus maridos o hijos presos permanecen en un estado de vulnerabilidad. En la mayoría de los casos el beneficio es indirecto.

En el proyecto de Antropología Jurídica, en los resultados de la encuesta a operadores, un promedio de 36% de los beneficiarios directos son mujeres. No obstante son cálculos aproximados pues no hay una línea de acción encaminada a dar seguimiento a este aspecto. Se han realizado algunos estudios antropológicos que tocan el tema de la mujer, aunque en ninguno es el tema central. En un solo caso de los que se revisaron incluye temas de organización interna del sistema de mandos de los grupos y comunidades indígenas, con un apartado titulado “Equidad de género y participación de la mujer en la

comunidad”.

En el proyecto de Convenios de Concertación, se podría decir que es el único que contiene una visión de género; muchas de sus acciones van encaminadas a difundir los derechos de las mujeres, a fomentar el reconocimiento de la igualdad de derechos y el trabajo conjunto. Pero queda a nivel de talleres o capacitación sin que se de seguimiento al impacto de los mismos.

En el proyecto de Registro Civil, se llega a beneficiar directamente a mujeres cuando se les tramita el acta de nacimiento, ya que suelen ser quienes menos cuentan con dicho documento, y eso les permite, entre otros beneficios, integrarse a programas de gobierno como el de Oportunidades.

En el proyecto de Asuntos Agrarios, el beneficio es más indirecto pero el impacto puede ser mayor. Esto debido a que son pocas las mujeres con derechos agrarios, pero cuando hay avances o se resuelve la problemática de un núcleo agrario impacta directamente a las familias que dependen de las actividades agrícolas para su subsistencia.

Frente a esto vemos que ha habido resultados limitados que benefician a las mujeres en el conjunto del PDIAJ. Sin embargo, si pretendemos medir el impacto del mismo en cuanto al *bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres*, no es posible realizarlo. Las encuestas y entrevistas que se aplicaron en esta evaluación no representan un instrumento apropiado para medir el impacto de estos aspectos pues resultan poco precisos. Se incluyen términos subjetivos que implican una medición más cualitativa y que lleva un mayor tiempo, con el uso indicadores precisos y no con simples preguntas que pueden fácilmente malinterpretarse.

No obstante, en relación con los resultados obtenidos, podemos decir que el impacto es mínimo, pues aún encontramos una gran discriminación hacia las mujeres y aún más hacia las mujeres indígenas. Por tanto, es necesario que se establezca una política clara dentro del PDIAJ para consolidar un proceso de promoción y atención a las demandas sociales, significativamente de las mujeres.

Es una medida necesaria si se quiere cumplir con el objetivo de incidir en reformas y cambios legislativos de fondo que favorezcan el bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres en todas las formas de promoción, procuración, administración y aplicación de justicia, tanto a nivel estatal como federal. Un primer paso es crear esa cultura al interior del mismo programa para que pueda reflejarse en el trabajo cotidiano y buscar alternativas que incidan en eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres.

Aunque ninguno de los proyectos está dirigido exclusivamente a mujeres, sabemos que juegan un papel determinante en el ingreso familiar, incluyendo actividades de producción agropecuaria y seguridad alimentaria al interior de las familias y las comunidades indígenas. La participación de las mujeres indígenas y campesinas como beneficiarias directas de los programas sociales, está teniendo un buen impacto, aunque en general se subestima su capacidad de toma de decisiones, por lo que su inclusión en los mismos sigue siendo mínima a excepción del de Oportunidades.

10. COSTO EFECTIVIDAD/COSTO BENEFICIO

Para evaluar la eficacia y la eficiencia del programa “**Derechos indígenas y acceso a la justicia**”, se consideraron los reportes del INI –enero/junio 2003- y de la CDI -julio/diciembre del 2003- los cuales contienen las variables básicas para el análisis cuantitativo a nivel localidad. Estas son las siguientes:

- 1) Las comunidades atendidas,
- 2) Los proyectos aplicados: a.-Atención legal, b.-Asuntos agrarios, c.-Registro civil, d.-Antropología jurídica, e.-Excarcelación de presos y f.-Convenios de concertación

- 3) Las metas programadas y realizadas,
- 4) El presupuesto programado y el ejercido, y
- 5) la población beneficiada (masculina y femenina).

La eficacia, se refiere al grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto que se aplica a una población determinada, en un tiempo dado, independientemente de los costos que ello implique. La definición presentada tiene dos variables fundamentales: metas y tiempo. La programación se realiza sobre la base de normas estándares que han determinado la asignación de recursos para el logro de las metas.

Cabe señalar sin embargo, que la heterogeneidad de metas propuestas hace materialmente imposible considerarlas todas como unidades equiparables. Un excarcelado (como meta) difiere radicalmente de una asesoría proporcionada, y cualquiera de los registros anteriores, difiere substancialmente de un proyecto comunitario apoyado o de un diagnóstico realizado; y estas comparaciones podríamos prolongarlas hasta agotar todas y cada una de las metas y unidades de medida programadas por el Programa: "Derechos indígenas y acceso a la justicia" INI-CDI 2003.

La evaluación de la eficacia y eficiencia del Programa: "**Derechos indígenas y acceso a la justicia**" INI-CDI 2003 presupone la obtención de otros indicadores como son, por ejemplo, la relación entre la población indígena y el presupuesto para determinar si la asignación de recursos se realiza de manera directamente proporcional con los potenciales beneficiarios del mismo; la relación entre metas y presupuesto para establecer el costo de las metas tanto en términos de costo según presupuesto solicitado, aprobado y ejercido por proyecto, cuya disparidad en el nivel de delegaciones estatales es evidente. Asimismo, la relación entre metas logradas e impacto social permite apreciar cuantitativamente el costo/beneficio y, entre otras muchas combinaciones que se perfilan en la información recabada en campo, a través de cuestionarios, encuestas y entrevistas, se propone articular la información cualitativa, para valorar también estrategias y líneas de acción que se relacionan con otros factores como personal responsable, infraestructura disponible, carga de trabajo de los ejecutores, entre otros.

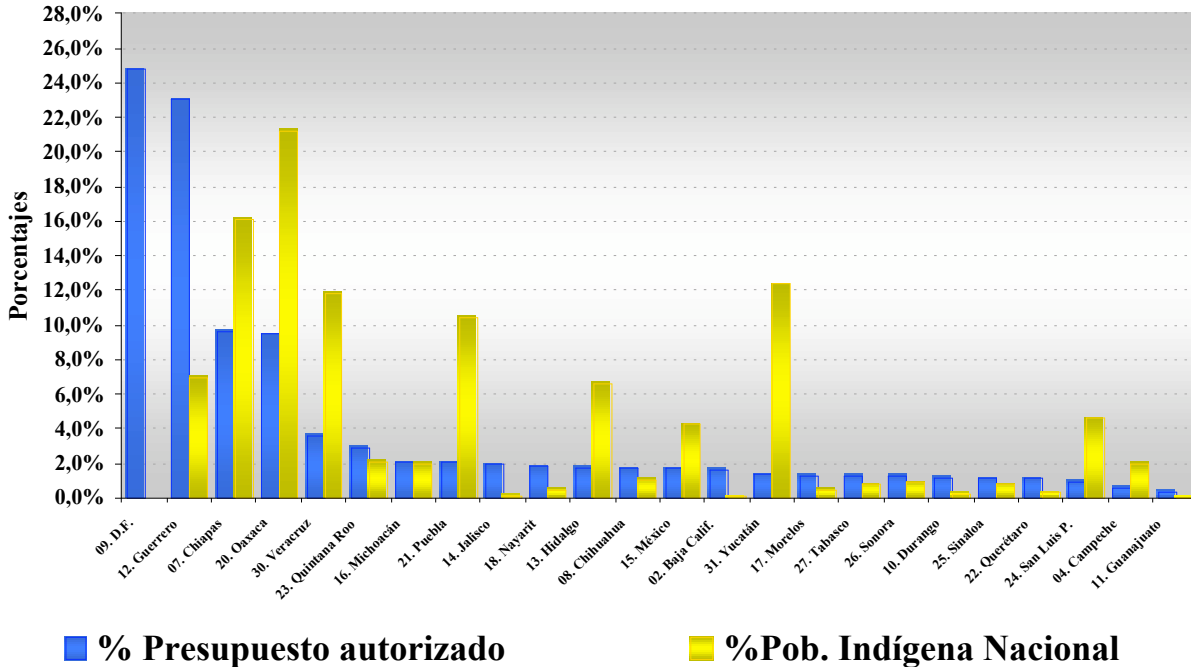
10.1 Beneficios económicos sociales:

Bajo este rubro se engloban una serie de requerimientos establecidos en los Términos de Referencia, entre ellos:

- a) La población beneficiada
- b) Las relaciones entre presupuesto y población indígena;
- c) El costos por meta; y
- c) La derrama presupuestal promedio asignada a cada persona o proyecto.

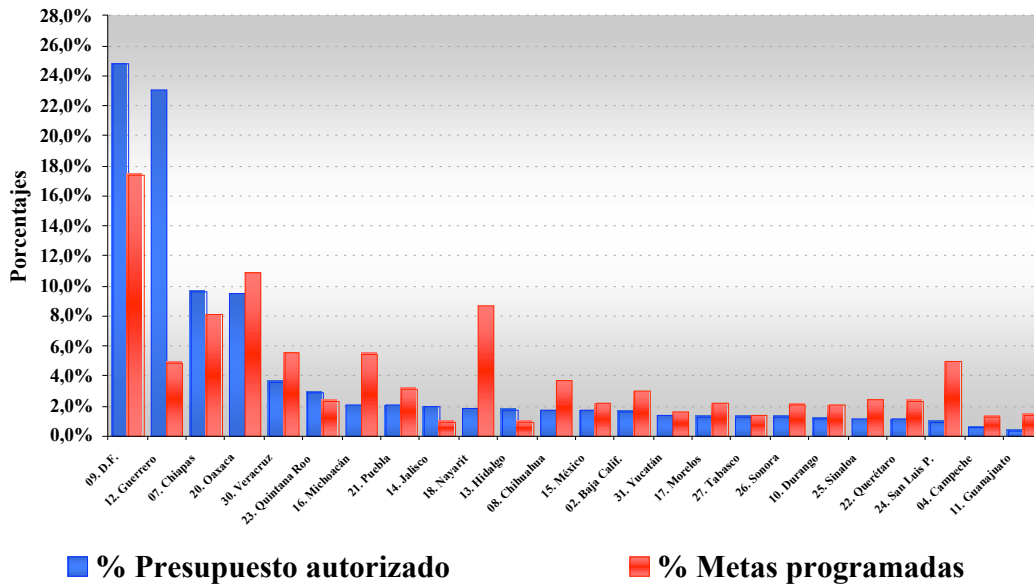
Al respecto, cabe señalar que el mayor presupuesto otorgado por entidad federativa sólo coincide en tres estados que ocupan los primeros lugares de mayor población indígena: Oaxaca (1^{er} lugar), Chiapas (2^o lugar) y Veracruz (4^o lugar); resalta el caso del Distrito Federal que, siendo el primer lugar en cuanto al monto del presupuesto autorizado, ocupa el 29^o lugar en población indígena. Lo anterior indica que, en general, **no fue prioritario el criterio de la población indígena existente dentro de las entidades federativas**. Sin embargo, es de destacarse el caso de Guanajuato donde, a menor población indígena se asigna menor presupuesto.

Gráfica 1. Relación Presupuesto autorizado/ Población Indígena

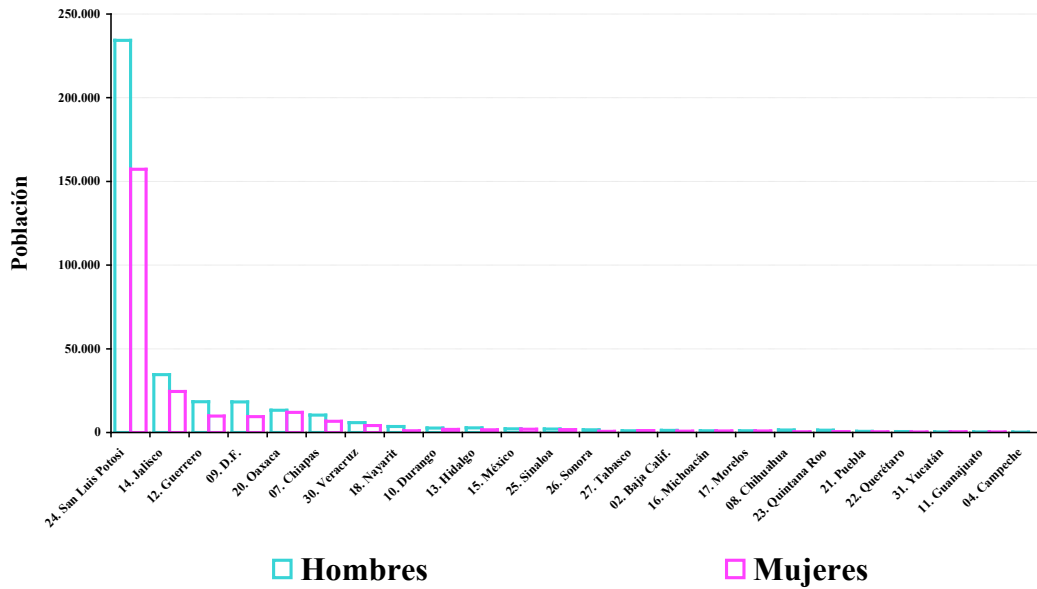


Tomando en cuenta el criterio de mayores metas programadas INI en relación con el presupuesto programado, también coinciden el D. F. (1,366 metas 17%), Oaxaca (854 metas 11.8%), Chiapas (638 metas 8.1%) y Veracruz (438 metas 5.6%) quienes reciben respectivamente el 25%, el 9.5%, el 9.7%, y el 3.7% del presupuesto programado. En este caso, sobresale Nayarit que, con 681 metas programadas (3^{er} lugar) obtuvo el 10° lugar en cuanto a asignación de presupuesto. Los estados que menos metas programaron fueron Hidalgo (78), Jalisco (80) y Campeche (108), lo cual no coincide con las posiciones de dichas entidades en relación al presupuesto programado, ya que Hidalgo ocupó el 11° lugar y Jalisco el 9°. Estas cifras indican que **no hay correspondencia entre los montos presupuestados y el número de metas programadas por el INI.**

Gráfica 2. Relación Presupuesto autorizado/ Metas Programadas



Gráfica 3. Población beneficiada



Es destacable que en la asignación del presupuesto no siempre se tomó en cuenta la población potencialmente beneficiada; de ello da cuenta el hecho que en algunos estados que beneficiaron a una

mayor población indígena como San Luis Potosí (3,991,511), y Jalisco (58,995) ocuparon, en cambio, los lugares 22° y 9° según el monto presupuestal asignado.

10.2 El presupuesto ejercido y las variables asociadas

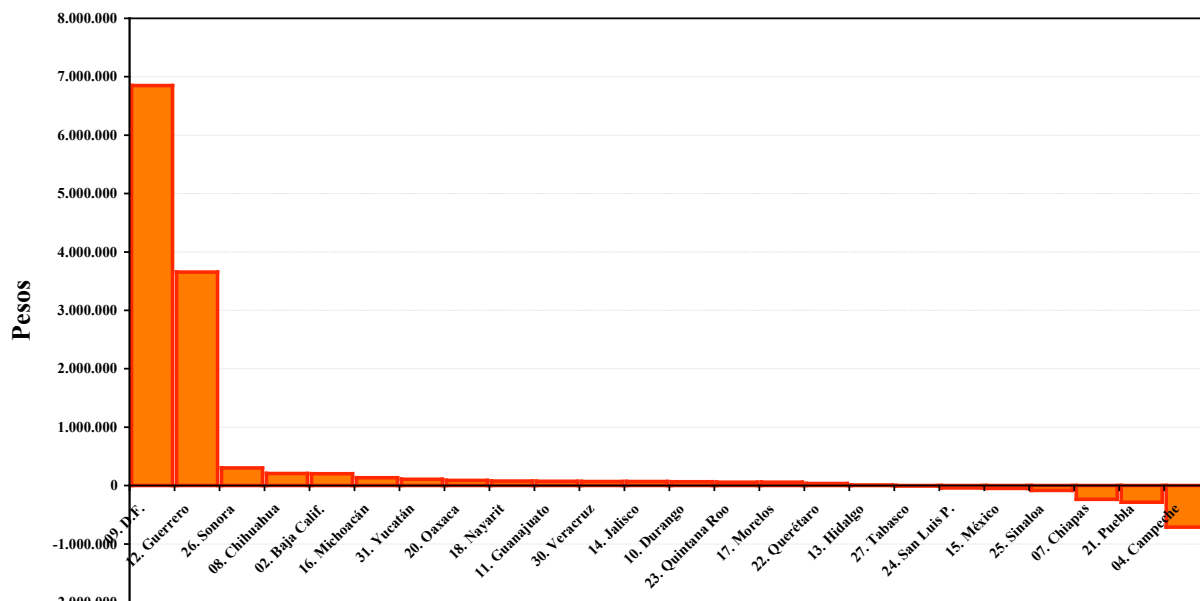
Bajo este rubro se comentan tanto el apego al presupuesto autorizado como los posibles ahorros que significó para la institución, o lo que se conoce como

- a) Disciplina presupuestal;
- b) Ahorro al proyecto;
- c) Eficacia.

Ninguna de las delegaciones se sobregiró en el ejercicio de su presupuesto. El 33.33% de las delegaciones se ajustaron a lo asignado mientras que el 66.67% tuvo reducciones en el mismo.

En términos de porcentajes de reducción sobresale el Distrito Federal que redujo su presupuesto en un 37%, sin afectar su número de metas programadas y, al contrario, alcanzó logros por encima de lo inicialmente propuesto; en el mismo caso se encuentra el Estado de México, que logró más metas de las propuestas, y el caso de Baja California, para finalizar, logra igualar programados y logrados con una reducción de costos, como lo muestran los siguientes cuadros:

Gráfica 4. Sobre/sub- ejercicio presupuestal



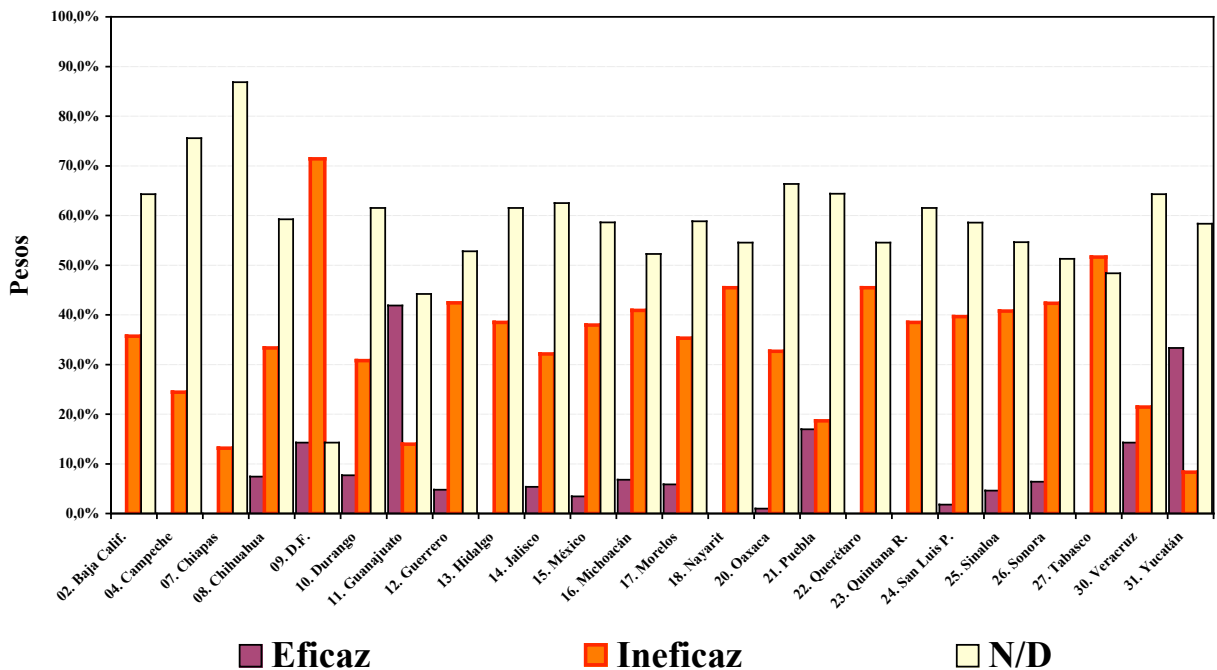
■ Sobre/sub- ejercicio presupuestal

Los estados que registraron un sub-ejercicio presupuestal fueron 17: el D.F., Guerrero, Sonora, Chihuahua, Baja California, Michoacán, Yucatán, Oaxaca, Nayarit, Guanajuato, Veracruz, Jalisco, Durango, Quintana Roo, Morelos, Querétaro e Hidalgo. En conjunto éste equivale a un total de \$ -12,059,788, destacando los casos del D.F. (-6,847,939), Guerrero (-3,656,089), Sonora (-302,303),

Chihuahua (-208,393), Baja California (-203,809). El sub-ejercicio del presupuesto se compensa, parcialmente, con el sobre ejercicio presupuestal de 7 estados entre los que destacan: Campeche (+711,952), Puebla (+284,413) y Chiapas (+233,865). Sin embargo, el resultado final es negativo pues el sub-ejercicio global alcanza \$ 10, 650,868, cifra que corresponde al 30.5% del presupuesto aprobado

En cuanto a la eficacia, de un total de 1,180 proyectos, sólo 481 (40.1%) presentan información completa para su evaluación mientras que los 698 proyectos restantes (55.8%) registran información incompleta. En este sentido, destaca la ausencia de la variable “metas programadas” para el periodo de julio a diciembre del 2003, en el que la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas -CDI-, sustituye al Instituto Nacional Indigenista -INI-. De los 481 proyectos evaluables 415 (35.2%) son ineficaces, 33 proyectos (2.8%) son eficaces y 33 muy eficaces, lo que suma un total de 66 proyectos (5.6%) que alcanzan (o sobrepasan) el coeficiente de 1. Esto sugiere que no existe una relación directa entre eficacia y presupuesto asignado.

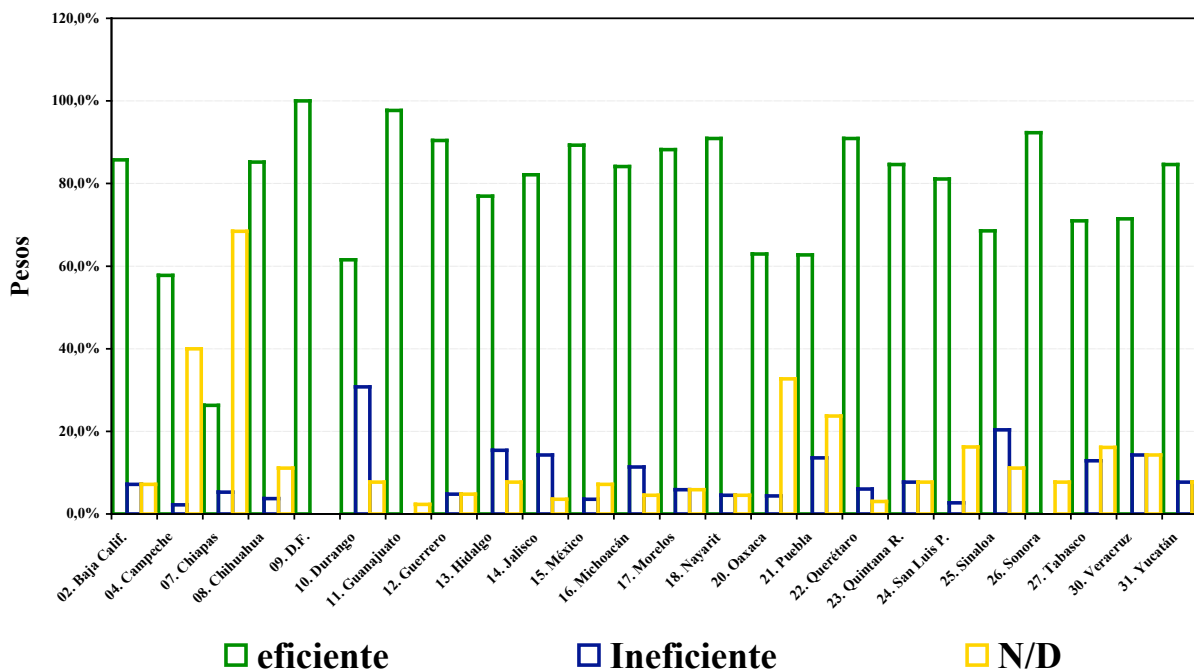
Gráfica 5. Eficacia del programa



10.3 Costo/Beneficio

Bajo la óptica de la **eficiencia** sólo el 889 proyectos (76%) lograron obtener el coeficiente de 1 o más (321 eficientes y 578 muy eficientes), destacando los estados de Oaxaca (64), San Luis Potosí (48), Guerrero (43), Jalisco (30) y Sinaloa (28).

Gráfica 5. Eficiencia del Programa

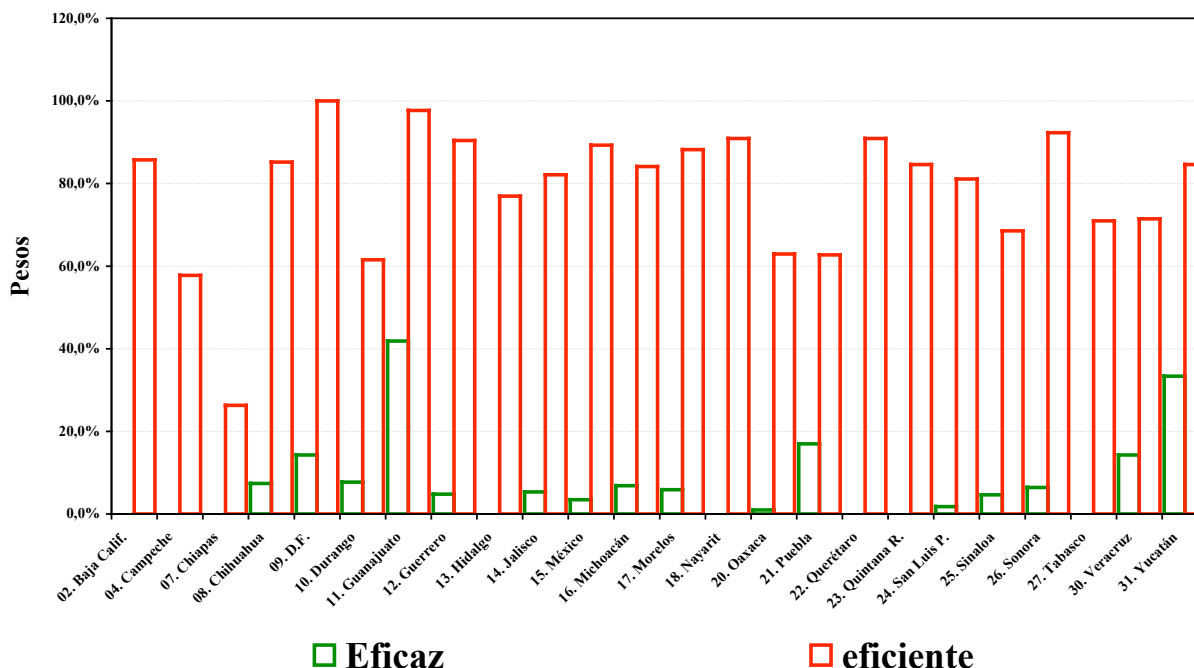


10.4 Balance general

Bajo el siguiente rubro se asientan observaciones significativas en torno del proyecto, sin considerarlo como una evaluación. En relación con las cifras citadas, podemos afirmar que:

- El proyecto no ha funcionado de manera eficaz ni eficiente en términos generales con la excepción de Yucatán y Guanajuato.
- Existe una relación directa entre el presupuesto asignado y la población indígena, con excepción del D. F., Puebla, Hidalgo, México, Yucatán y Campeche.
- En cuanto a metas programadas sí existe cierta correspondencia entre el presupuesto asignado con el número de metas programadas con la excepción de Nayarit que, con 681 metas programadas (3^{er} lugar) obtuvo el 10° lugar en cuanto a asignación de presupuesto.
- Solamente las delegaciones del D. F. y Chiapas tienen los lugares 1° y 3° respectivamente en población beneficiada obtuvieron mayor asignación de presupuesto. La asignación de menor presupuesto tampoco fue otorgada a los estados con menor población beneficiada.
- No existe una relación directa entre eficacia y presupuesto asignado.
- Los estados de Campeche y Guanajuato lograron ser eficientes con los menores montos de presupuesto asignado (3.9% y 0.4% respectivamente) evidenciando, que la eficiencia no guarda una relación directa con el presupuesto asignado.

Gráfica 6. Eficacia y eficiencia del Programa



11. ANÁLISIS GENERAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS

Este apartado incluye observaciones respecto al impacto que ha tenido el Programa de manera directa o indirecta en la difusión y promoción de los derechos indígenas.

El proyecto tal como funciona actualmente ofrece apoyos significativos a personas privadas de su libertad o involucradas en un asunto legal, así como a núcleos agrarios, comunidades, colectividades, autoridades tradicionales, representantes de organizaciones indígenas, instituciones gubernamentales, académicas u organismos no gubernamentales que solicitan sus servicios.

El Programa abarca casos tan disímiles como divorcios, violencia familiar, cuestiones laborales, familiares, conyugales, mercantiles, fiscales, despojo de terrenos, demandas por homicidio, violación, negligencia, incumplimiento, juicios de rectificación de actas de nacimiento, de usurpación, tramites para obtener una identificación, visas, permisos de comercialización, ambientales, religiosos o de otra índole, gestión de servicios públicos, apoyo para la constitución legal de una organización, defensorías penales por conflictos agrarios, entre muchos otros asuntos de carácter legal. Además, ofrecen talleres sobre derechos humanos, indígenas, ambientales, o celebran convenios con distintas áreas de la jurisprudencia y participan en el análisis y propuestas de reformas a las leyes.

El Programa en su operación tiene características que vale la pena señalar:

1. La cobertura del programa se distribuye por igual en localidades que se encuentran en distintos niveles de marginalidad. Es decir, se atienden comunidades indígenas sin distinción del grado de marginación en que se encuentran.
2. Los crecientes índices de pobreza no afectan únicamente a las comunidades más apartadas sino también aquellas que se encuentran en la periferia de los grandes centros urbanos. La falta de apoyos productivos y el desempleo forman el marco en el cual algunos indígenas se ven involucrados en actos ilícitos como una alternativa de allegarse de recursos económicos.
3. Existen diversos factores políticos, económico y sociales que han agudizado las contradicciones y divisionismos al interior de las comunidades indígenas, haciéndolas más vulnerables a la violación de sus garantías individuales y colectivas. A la vez que se dificulta buscar alternativas de reconstitución y de respeto a la pluriculturalidad.
4. Existen a su vez experiencias significativas de reconstitución de algunos pueblos indígenas, que están participando en diversos foros donde se discuten entre otros temas, el respeto a sus derechos culturales, territoriales, ambientales, de salud, de desarrollo, entre otros y, que están abriendo espacios de negociación para un mejor acceso a la justicia.
5. Las asesorías que otorgan los responsables del proyecto han repercutido en algunos grupos indígenas que están planteando formas autogestivas de organización social en busca de un desarrollo más integral para sus comunidades. Ello está teniendo un buen impacto tanto social como económico en la población indígena. Desafortunadamente, son casos excepcionales pues predominan aquellos que aún esperan una política asistencialista de la CDI, solicitando apoyos económicos o materiales inmediatos que en nada resuelven sus problemáticas de fondo.
6. Frente a lo anterior, la nueva política de la CDI tiene un gran reto. Es importante que encuentre nuevas formas que permitan favorecer procesos sociales de reconstitución de los pueblos indígenas, a la vez que van transfiriendo a las instituciones pertinentes y, de manera gradual, la atención particularizada que ofrecen a las comunidades indígenas. Ello, sin crear un vacío institucional a corto plazo, pues la CDI representa la principal ventanilla, si no es que la única, de atención legal a los pueblos indígenas.
7. El problema es que la plantilla de personal se ha ido adelgazando. Especialmente la de los abogados que laboran por honorarios, con lo cual se ha perdido un recurso humano valioso por la experiencia de trabajo que tenían, independientemente de las políticas institucionales que dificultan la operatividad del proyecto. Entre ellas, destaca la carga de trabajo, pues un solo abogado tiene que operar los seis proyectos con poco presupuesto, infraestructura y sin ningún estímulo laboral.
8. La mayoría de los responsables del PDIAJ, además de operar los seis proyectos, se hacen cargo del área jurídica de la institución. Cuando asumen algunas defensorías se enfrentan a la insensibilidad de la normatividad institucional, pues en ocasiones esta les impide presentarse a las auditorias o desahogo de pruebas. Con ello, corren el riesgo de hacerse acreedores a una sanción administrativa o penal, además de que la defensa que están llevando no trasciende. También hay casos donde el personal responsable del proyecto tiene otro perfil distinto al requerido. Hay enfermeras, veterinarios, ingenieros, doctores que mediante la práctica han operado el proyecto con resultados limitados.
9. En la mayoría de las entrevistas realizadas a los beneficiarios del proyecto, uno de los factores que predomina es la confianza que le tienen al abogado por su atención personalizada. Misma que les ha ayudado a resolver problemas de carácter legal en un marco institucional, donde predomina la discriminación hacia las formas culturales de los pueblos indígenas. Esta relación personalizada ha permitido el éxito relativo del Programa, ya que sirve de mediación entre sus formas culturales y el marco jurídico nacional, frente a las diversas instancias del poder judicial federal o estatal y al propio poder ejecutivo. Por ejemplo, cuando los abogados canalizan algún asunto a la Procuraduría Agraria, los indígenas siguen recurriendo a los abogados de la CDI, pues no tienen idea del avance que tiene su asunto, no les informan y si lo hacen, es en un marco de inequidad social y cultural. Esas

instancias sólo atienden lo técnico y legal, sin involucrarse en la cuestión sociocultural. En procuración de justicia aún se requiere de un acompañamiento cercano con los beneficiarios debido al desconocimiento generalizado que se tiene de los procesos jurídicos.

10. En algunos estados, los ministerios públicos y jueces no facilitan la defensoría de la población indígena en términos pluriculturales. Sin embargo, el personal del PDIAJ reconoce que no puede seguir supliendo las defensorías públicas, ya que no hay suficientes recursos materiales y humanos para hacerlo. Las alternativas que proponen son intensificar la labor de sensibilización hacia las instancias de procuración y administración de justicia, así como los convenios interinstitucionales. Transferir gradualmente las defensorías a las instancias correspondientes a medida que se van sensibilizando. Continuar con el seguimiento y acompañamiento de dichas defensorías y retomar únicamente aquellas que involucren choques entre la ley y la cultura indígena, contando con la participación de defensores públicos a fin de difundir estos asuntos.
11. En algunos estados se está incrementando la solicitud de estudios o peritajes socioculturales y antropológicos para la defensoría de indígenas. Así como la solicitud de traductores. Sin embargo, el personal de la CDI no logra cubrir la demanda. Se están buscando mecanismos para que los ministerios públicos cuenten con su propio cuerpo de especialistas para tal fin. Aspecto que no se ha consolidado, no obstante que como resultado de las capacitaciones y difusión del trabajo algunos defensores los consultan y ofrecen pruebas con elementos culturales; mientras que algunos jueces llegan a resolver bajo una lógica distinta los asuntos que incluyen factores culturales, ahí hay un cierto impacto.
12. Otro de los logros alcanzados por el PDIAJ en algunos estados, es la celebración de convenios interinstitucionales que involucran a los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los estados predomina la lucha por el poder entre las instancias federales y estatales complicando la ampliación de este tipo de convenios. Otras instituciones apenas se están abriendo a esta posibilidad, por ejemplo, con El Consejo de la Judicatura Federal, así como a nivel de los juzgados del fuero común y algunos ministerios públicos, aunque siguen siendo la minoría.
13. Algunas Instituciones con las que se han establecido convenios, malentienden la idea de transversalidad. Para ellos, significa el intercambio de recursos materiales, financieros e incluso humanos, sin involucrarse en procesos de reflexión y sensibilización en materia de derechos indígenas. Se requiere adquirir compromisos de manera equitativa, sin que la CDI supla las obligaciones de dichas instituciones. Parte del trabajo de las capacitaciones, ha sido tratar de sensibilizar sobre la responsabilidad que tiene el sistema de justicia para cumplir con lo establecido por la ley en materia de derechos indígenas. Es un proceso que puede tener resultados a mediano plazo y no en lo inmediato.
14. Se han atendido algunos casos de defensoría que por su relevancia pudieran tener una repercusión importante en el ámbito comunitario y en el jurídico. Especialmente en el caso de defensorías, donde la sentencia absolutoria fue resultado de los peritajes antropológicos o socioculturales. La difusión de esos casos es un insumo importante para la promoción y defensa de los derechos indígenas.

12. PROBLEMAS Y PROPUESTAS

En conclusión podemos argumentar que el programa tiene que seguir a futuro, con una serie de adecuaciones, aunque en muchos casos significa hacer gastos de inversión.

En los procesos de reforma institucional, la CDI se ha planteado seguir ejes de Transversalidad, Integralidad, Corresponsabilidad y Autonomía Presupuestaria. Este último se ha cumplido, no obstante, falta fortalecer y legitimar los demás aspectos, al igual que a la institución, a efecto de que pueda incidir positivamente en la vinculación con otras instituciones. Asimismo, diseñar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, donde uno de los proyectos que debe mantenerse es el de atención legal, atendiendo a las sugerencias de los responsables del proyecto y los beneficiarios del mismo para que funcione eficazmente.

A continuación se presentan algunas recomendaciones generales referentes a este apartado.

1. El personal operativo tiene en general buen nivel, sin embargo, se requiere proporcionarle capacitación en áreas como computación, lenguas indígenas y antropología jurídica; así como cursos de especialización y actualización en materia de derecho. En los CCDI donde el programa opera sin abogado, es necesario contratarse personal especializado que auxilie a los operadores no versados en leyes. Para capacitar al personal sería recomendable establecer convenios con las universidades públicas, a fin de que impartan a los operadores diplomados, cursos, seminarios, entre otros.
2. Es conveniente fomentar el servicio social de estudiantes para aligerar las cargas de trabajo y, de ser posible, contar con personal que se ocupe del trabajo burocrático para que los operadores se dediquen de lleno a su tarea sustantiva con las comunidades indígenas. Asimismo, se requiere proporcionar seguridad laboral a los operadores, a efecto de lograr su permanencia. Muchos de ellos cuentan con una experiencia invaluable, tanto dentro de la institución como en el trabajo con las comunidades, pero se corre el riesgo de perderlos por los bajos salarios.
3. Es urgente invertir en el mantenimiento de vehículos, edificios y equipo de los CCDI. Resulta difícil que se sigan manteniendo las condiciones actuales de los bienes de la institución, por lo que se requiere mejorar la infraestructura existente, a efecto de rescatar lo edificado en más de medio siglo de trabajo institucional. El Programa tendrá que operar con un mínimo de requisitos para que los encargados puedan atender a las comunidades más marginadas.
4. Sigue siendo una constante la necesidad de que la institución reciba el recurso financiero en tiempo y forma. Desafortunadamente, la federación hace llegar los recursos a destiempo, ocasionando que el PDIAJ opere gran parte del año sin recursos y en los últimos meses de éste, se exige a los operadores cumplir con las metas programadas. Es importante, no sacrificar la calidad en aras de alcanzar cifras que buscan justificar la permanencia del Programa, más allá del impacto social real entre las comunidades indígenas. Esto se hace extensivo al proyecto de Convenios, pues no se puede, ni se debería exigir a las organizaciones, que comprueben sus gastos en un tiempo tan corto, máxime si la institución no cumple con su compromiso de entregar el dinero en los plazos y montos establecidos.
5. Se requiere implementar una política de difusión para: a) dar a conocer los cambios en la institución, ya que muchos de los indígenas beneficiarios tienen la certeza de que el INI todavía existe y de que va a seguir operando con la misma lógica de antaño y, b) difundir ampliamente el Programa, sus objetivos, sus logros y la gama de servicios que proporciona cada uno de sus proyectos. Para esto se debe aprovechar ampliamente la red de radiodifusoras de la institución con el fin de que promuevan los derechos indígenas.
6. Es necesario reestructurar las Reglas de Operación de los proyectos, hacer manuales de operación sencillos y fáciles de seguir y disminuir las cargas de trabajo burocrático del personal operativo. Asimismo, no exigir a los beneficiarios un apego estricto a reglas que no siempre comprenden, tampoco involucrarlos en una lógica burocrática de llenar papeles, formatos y cubrir requisitos.
7. Es urgente mejorar y homogeneizar el sistema para la generación, análisis y manejo de la información interna de la institución. Las bases de datos actuales son incompletas, con errores, poco manejable e ininteligibles. Mejorar la comunicación y la transmisión de la información entre las oficinas centrales y los Estados y sus CCDI, permitirá contar con datos oportunos y sistematizados. Se requiere integrar, al análisis de la información, herramientas como los Sistemas de Información Geográficos (SIG), con el fin de ubicar geográficamente los logros, problemas y características del Programa.
8. Los operadores, los CCDI y las delegaciones deben participar más activamente en la planeación de las metas pero, más aún, habrán de participar con más capacidad de

decisión en esta planeación, con el proceso de descentralización que esto implicaría. La planeación para aplicar el programa debe basarse en estrategias claras que se respalden en la demanda y las necesidades reales de las comunidades, las cuales también tendrán que contar con los canales de comunicación para hacer llegar sus opiniones, mismas que necesariamente deben ser tomadas en cuenta. Las comunidades están cansadas de foros de consulta que no trascienden a la esfera de las decisiones. Además, al condicionar la aplicación del programa a la solicitud de la parte afectada se está dejando la responsabilidad de acceder a la justicia, nada más en manos de las personas que más protección necesitan al enfrentarse a un sistema jurídico discriminatorio y etnocéntrico.

9. Es indispensable dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas. Entre los operadores de los estados hay un absoluto desconocimiento de los resultados de la evaluación del 2002. La evaluación debe verse más como una herramienta útil para mejorar la operación del Programa y no como un requisito burocrático a cumplir.
10. Se hace necesario apegarse al Programa de Formación de Funcionarios e involucrar de forma adecuada a los responsables de administrar e impartir justicia.
11. Se ha postergado uno de los pilares de la procuración de justicia: el Programa de Formación de Traductores de Lenguas Indígenas. El diagnóstico sobre esta necesidad está presente, es cuestión de darle forma, contenido y tiempos.
12. Los vínculos interinstitucionales, son importantísimos no sólo por el momento de transición, sino por el apoyo que se tendría por parte de un gran número de grupos que están interesados en ser partícipes del cambio en la vida nacional.
13. Promover, capacitar y ayudar a formar cuadros o equipos responsables de atender a la población indígena en cada una de las instituciones.
14. Ofrecer y garantizar la seguridad laboral de los operadores del Programa, deberá ser una de las tareas más próximas de la Comisión, por todo lo ya expuesto.
15. Institucionalizar la participación de los responsables del PDIAJ en la celebración de convenios y vínculos interinstitucionales con el que puedan negociar directamente la transferencia de funciones a las instituciones correspondientes.
16. Celebrar convenios de servicio social con Instituciones Académicas, con el fin de contar con equipos de apoyo.
17. Involucrar a los operadores en la planeación y programación de metas.
18. Crear un sistema de bases de datos y hojas sencillas de registro (listas de chequeo) que faciliten el reporte de actividades.
19. Involucrar a los operadores en la elaboración de estos instrumentos y de los manuales de operación para unificar criterios de seguimiento, reporte de metas, medición y evaluación.
20. Crear indicadores sencillos que permitan a los operadores registrar el avance de metas de acuerdo a una jerarquización de las mismas. Metas de actividad, metas de resultado y metas de impacto. Diferenciando así aspectos que involucran un sólo evento de aquellos que requieren procesos de corto, mediano y largo plazo.

13. ESCENARIO PROSPECTIVO

El escenario que predomina en estos momentos refleja la gran capacidad operativa del PDIAJ en comparación con las grandes condicionantes que enfrenta. En el supuesto que se cubran los requisitos mínimos para mejorar la situación institucional, operativa y de acercamiento a los beneficiarios, encontraremos que es factible encauzar acciones reales para evitar y frenar el rezago en materia de justicia.

Reiteramos por tanto que el Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia no sólo se justifica sino que es uno de los elementos fundamentales de la actual política de estado; es sin más, el reconocimiento de las manifestaciones que en la última década han realizado las distintas formas de la ciudadanía organizada.

El PDIAJ tiene la virtud de encontrarse en una instancia de reconocimiento entre la población indígena y, por ello, la tarea que en el futuro se realice en esta materia será de suma importancia para el orden y la estabilidad política y económica del país. Además, de ser la única ventanilla en materia de procuración de Justicia que realmente esta funcionando.

Podría hablarse más sobre las virtudes del programa, sin embargo es necesario atender a las recomendaciones que se han hecho, no sólo en esta evaluación sino en la anterior. Uno de los principales obstáculos a vencer está en la misma forma de operar del Programa. Hay afortunadamente, una gran cantidad de material, del cual se puede realizar profundas reformas al PDIAJ.

EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (PDPCI)

Presentación

Este documento final tiene como propósito presentar la evaluación externa del Programa para el Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas (PDPCI) en sus cuatro modalidades: Infraestructura Social, Fondos Regionales Indígenas (FRI), Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), y Capacitación.

Entre enero y junio de 2003 el Programa dependió de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Infraestructura Social y POPMI, estaban contenidas en el Programa y parte de los recursos se ejercieron en esa institución, FRI aunque separado del Programa, también dependía de SEDESOL, y Capacitación, como hoy está concebida solo se instrumentó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). En junio de 2003 pasa el Programa a la CDI y logra ejercer los recursos hasta agosto de ese año. Estos desajustes afectaron el ejercicio del programa, por ello, impactos y metas tienen limitaciones, lo que no invalida su existencia.

Por la diversidad de problemáticas, la CDI decidió que diferentes dependencias realizaran las evaluaciones parciales. De esta forma, la Facultad de Economía de la UNAM realizó la evaluación de Infraestructura Social y POPMI, el Colegio Mexiquense A.C. evaluó FRI, y CIESAS Oaxaca, Capacitación.

Le tocó a la Facultad de Economía de la UNAM integrar el documento de evaluación, en el se rescatan tres aspectos, la operación de las modalidades en relación a la cobertura y focalización; acciones para alcanzar los objetivos y los impactos de las cuatro modalidades.

Los desajustes en la presentación de esta obedecen a diferentes métodos de evaluación e interpretación de los evaluadores, si alguna duda queda en lo aquí presentado, el lector podrá recurrir a los documentos in extenso que sobre cada modalidad se elaboraron.

Introducción

En tanto lo presentado aquí es un resumen de cuatro evaluaciones, esta se presenta en forma sintética, respondiendo a los objetivos del Programa a fin de constatar si se cumplen o no.

El documento se estructura de la siguiente manera. Se hace una presentación de los objetivos generales y específicos, en segundo lugar se describe como se trasladó el Programa de SEDESOL a CDI, para que al lector le quede claro los movimientos del ejercicio del recurso.

En tercer lugar se abordan los aspectos relacionado con las metas, la población objetivo, la operación, y finalmente los impactos del Programa en sus cuatro modalidades.

Las conclusiones y recomendaciones intentarán rescatar no solo las particularidades de cada modalidad sino aquellas que son comunes a todas ellas que permitan entender su direccionalidad y sus posibles cambios.

1. Objetivos

1.1 Objetivo general

El objetivo general del Programa para el Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas es impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura, de alcance regional, detonadores de su desarrollo; la generación de organización

productiva para mujeres indígenas; la instrumentación de acciones de capacitación, y la consolidación de los Fondos Regionales Indígenas como instancias de financiamiento de carácter social operadas y administradas por organizaciones comunitarias indígenas.

1.2 Objetivos Específicos

Mejorar los niveles de bienestar socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la ejecución de proyectos y obras de infraestructura que, a partir del reconocimiento de sus demandas, dinamicen economías locales y regionales, y contribuyan al mejor aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales.

Contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas, a través del apoyo a proyectos de organización productiva y el impulso de sus organizaciones, con enfoque de género y sustentabilidad, que permitan desarrollar capacidades, generar alternativas de ocupación e ingreso, y fortalecer sus vínculos de unidad.

Potenciar el capital humano de los pueblos y comunidades indígenas mediante acciones de capacitación en ámbitos relacionados con: fomento a las culturas indígenas y a su identidad, promoción y procuración de justicia, organización productiva, aprovechamiento y cuidado del medio ambiente, conservación y mantenimiento de la infraestructura social, impulso a la equidad de género y, en general, en temas que den respuesta al mejoramiento de su bienestar.

Financiar y apoyar, a través de Fondos Regionales Indígenas, la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local y/o regional, que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas. Así como, ampliar el acceso de los integrantes de organizaciones que pertenezcan a dichos Fondos a esquemas de autofinanciamiento para cubrir necesidades imprevistas de la población.

Fortalecer la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en su desarrollo, generando procesos corresponsables y autogestivos, que les permitan elevar sus niveles económicos y sociales.

Promover acciones de coordinación con instancias de los tres órdenes de gobierno, así como con instituciones sociales y privadas que permitan sumar esfuerzos y recursos económicos, técnicos y humanos en torno al Programa, con base en una visión compartida sobre la problemática de los pueblos y comunidades indígenas, así como de respeto y revaloración de su riqueza cultural, sus formas de organización y sus propias opciones de desarrollo, condición esencial para generar una nueva relación, incluyente y corresponsable, con esta población.

2. La transferencia del Programa de SEDESOL a CDI

Durante el 2003, a partir de la asignación del presupuesto federal de la Cámara de Diputados al Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, se realizaron las siguientes acciones:

Se distribuyó en forma coordinada entre la SEDESOL y la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, de la Presidencia de la República (ORDPI), el presupuesto que se asignó originalmente a las diferentes entidades federativas consideradas en la cobertura del Programa.

Se formularon en forma conjunta las Reglas de Operación del Programa, de las modalidades de Infraestructura Social y Proyectos de Organización Productiva para Mujeres de las que se responsabilizó la SEDESOL, en tanto que los recursos para las modalidades de Capacitación y Fondos Regionales respectivamente, fueron transferidos al entonces Instituto Nacional Indigenista (INI), para que éste las instrumentara.

La autorización de los recursos para las cuatro modalidades responsabilidad de la SEDESOL, se realizó de manera global por parte de la Unidad Responsable del Programa a nivel central, a través de un oficio que autorizaba el uso del 50% de los recursos asignados a cada entidad federativa.

La dinámica de operación del programa con SEDESOL, era distinta. Los delegados estatales de la SEDESOL tenían la facultad para definir las obras y los proyectos a ejecutar en marco de la normatividad del Programa, la información era enviada a oficinas centrales para que se realizara su registro y se determinara el monto de recursos que estaba comprometido, así como también para que la Unidad responsable del Programa emitiera una opinión de verificación normativa.

Al emitirse en mayo del 2003 la Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la SEDESOL dejó de tener las atribuciones que le otorgaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para atender a la población indígena, esta ley en sus artículos transitorios, señala que en tanto ésta entraba en vigor, el entonces INI sería la instancia responsable de la atención de este sector de la población.

Por el tránsito del programa de una a otra institución con el fin de continuar con la instrumentación de las modalidades de Infraestructura Social y Proyectos de Organización Productiva, se suscribió un Convenio de Colaboración entre la SEDESOL y el INI. En éste, se convino que la SEDESOL, continuaría desarrollando las labores relativas a las dos modalidades hasta la entrada en vigor de la Ley y por lo tanto el inicio de operaciones de la CDI.

Asimismo la SEDESOL, realizaba un balance de los recursos y obras que había aprobado y que ya significaban un compromiso de gasto al **30 de junio del 2003**, y se iniciaban los trámites necesarios para transferir a la Comisión los recursos que no habían sido ejercidos o estaban comprometidos para la ejecución de obras de infraestructura o de proyectos de organización productiva para mujeres. El trámite se inició a finales del mes de junio y la CDI dispuso de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), hasta finales del mes de agosto del 2003. A partir de esta fecha, la Secretaría de Tesorería de la CDI, dio inicio a los trámites ante la SHCP, con el fin de obtener la liberación de los recursos transferidos por la SEDESOL de acuerdo con el calendario presupuestal establecido, situación que se dio hasta la primera quincena del mes de septiembre.

Desde la fecha en que se inician los trámites para la transferencia de recursos, hasta el momento en que se dispone de éstos y se abre la posibilidad de autorizar obras y proyectos de organización productiva, así como proceder a su liberación, pasan aproximadamente dos meses y medio, lo cual reduce de manera significativa el tiempo necesario para la instrumentación del Programa.

3. Metas presupuestarias

Considerando el paso del Programa de SEDESOL a CDI, y pese a que entre julio y agosto de 2003 no se pudo disponer de los recursos, las metas del Programa en sus cuatro modalidades se cumplieron en un porcentaje cercano a 100 por ciento.

Para aclarar los movimientos que implicó el cambio del Programa de SEDESOL a CDI, se presenta el informe siguiente.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, le fueron asignados a la SEDESOL, **\$1,800,000,000.00** con el objeto de ser destinados al PDPCI. Parte de estos recursos, serían ejecutados originalmente por la SEDESOL en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista, ya que este dependía presupuestalmente de la primera.

El 8 de mayo del 2003, se celebra un Convenio de Concertación entre la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), SEDESOL y el INI, en el cual se establece que a través de dicho Programa, la atención de los pueblos indígenas se llevaría acabo de manera conjunta por la ORDPI, la SEDESOL y el INI y que éste último se constituiría en la instancia ejecutora; asimismo, es su Cláusula Primera se acuerda la transferencia al INI de \$410,000,000.00. Por lo anterior, la SHCP autorizó el 10 de junio de 2003 la afectación presupuestaria No. 312-A-1770004 a través de la cual se transfieren **410 millones de pesos** al INI.

El 21 de mayo del 2003, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y se abroga la Ley de

creación del Instituto Nacional Indigenista; en el artículo segundo de dicho decreto, se le derogan facultades a la SEDESOL para operar programas que involucren a la población indígena.

Como consecuencia de la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el 5 de septiembre, a través de la afectación 312-A-27770012, se reducen los 410 millones de pesos al INI y se amplían a la Comisión; esto implicó un cambio en la estructura programática al pasar del ramo 20 al Ramo 6, por lo que la SHCP asume la coordinación de la Comisión, en materia presupuestaria.

Por otra parte el 5 de julio se celebró un segundo Convenio de Colaboración entre la SEDESOL y la CDI en el que se establece, en su cláusula primera que dicho Convenio tiene por objeto establecer las bases y mecanismos a través de los cuales la SEDESOL transfiere recursos humanos, documentales, materiales, presupuestales y financieros, así como todos los asuntos inherentes al PDPCI la CDI, como encargada de coordinar los programas y políticas en materia indígena y dar continuidad a las acciones del Gobierno Federal; de igual forma, en la cláusula segunda párrafo IV, menciona el acuerdo de transferir a la Comisión los recursos asignados conforme al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, para la ejecución de las acciones y operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, mismos que a la fecha de firma no se encuentren devengados y aprobados. A la fecha de firma del mencionado Convenio, la SEDESOL había comprometido parte de los recursos autorizados por el orden de los **383,992.1** miles de pesos.

Derivado de lo anterior se autorizaron las siguientes afectaciones para transferir recursos del PDPCI a la CDI por un monto de **1,006** millones de pesos:

Cuadro 1
Afectaciones presupuestarias

No. Afectación	Monto (miles de pesos)	Fecha
312-A-1003609	989,081.9	20 de agosto de 2003
312-A-2003612	9,740.4	29 de agosto de 2003
312-A-06-192	7,151.0	27 de octubre de 2003
312-A-3003727	34.5	21 de enero de 2004

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Hasta junio de 2003, la SEDESOL había ejercido 21.3 por ciento del total de recursos, de esta forma los recursos quedan distribuidos de la siguiente forma.

Cuadro 2
Presupuesto de Egresos de la Federación 2003

Denominación Proceso / Proyecto	Total
SEDESOL	383,992,142.73
CDI	1,416,007,857.27
Total	1,800,000,000.00

Fuente: Elaboración con datos de la CDI

La distribución de los 1,416 millones de pesos se hizo de la siguiente forma.

Cuadro 3
Distribución de los recursos del Programa para el
Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2003

Identificación de los Recursos	Monto (Pesos)	%
PDPCI	1'338,624,026.80	100.0
< Infraestructura Social	871,135,248.17	65.07
< Proyectos de Organización	117,997,122.98	8.81
< Capacitación	46,400,000.00	3.47
< Fondos Regionales Indígenas	269,548,618.56	20.14
< Gastos Indirectos	33,543,037.09	2.51
PROGRAMAS DE LA CDI APOYADOS CON RECURSOS DEL PDPCI	77,383,830.47	100.0
< Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán.	15,000,000.00	19.38
< Programa de Impulso a Proyectos Sustentables en Zonas Indígenas.	52,268,830.47	67.55
< Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia.	10,115,000.00	13.07
Total	1'416,007,857.27	

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Como se puede ver en el cuadro anterior, la modalidad más importante fue Infraestructura Social, explicable porque si hay un rezago en comunicaciones e infraestructura son los pueblos indígenas.

Fondos Regionales que son básicamente apoyos a proyectos productivos, ocupó el segundo lugar y POPMI, el tercer lugar, muy importante pues hoy por hoy es el único programa social que apoya exclusivamente a mujeres indígenas, entre 1990 y 1994 hubo un programa exclusivo para mujeres que desapareció en 1995, con el argumento de que todos somos iguales.

De los recursos ejercidos, las metas se cumplieron en promedio por programa

Cuadro 4
Recursos presupuestados y ejercidos, 2003
(pesos)

Modalidad del PDPCI	Presupuestado	Ejercido	%
			ejercido
Infraestructura Social	871,135,248.17	817,639,988.00	93.90
Proyectos de Organización Productiva	117,997,122.98	109,616,637.90	92.90
Capacitación	46,400,000.00	45,146,118.21	97.29
Fondos Regionales	269,548,618.56	256,091,884.89	95.00

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En el cumplimiento de metas, por los problemas estructurales que tiene el Programa, en sus diferentes modalidades, por el retraso sistemático en la entrega de recursos, se entiende como cumplimiento de metas la entrega del recurso a los beneficiarios y a la instancia ejecutora, en el caso de Infraestructura Social, no así en el caso de capacitación, pues esta se realiza y se entregan los recursos, es decir se paga la capacitación.

4. Población objetivo

En general, la población objetivo es aquella población indígena que vive en localidades de alta y muy alta marginación, con por lo menos 29 por ciento de hablantes de lengua indígena, cuya población es de entre 50 y hasta menos 10,000 habitantes.

Cuadro 5a
Población Indígena elegible de la Modalidades de Infraestructura Social y Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (1)

Entidad	Población indígena que vive en loc. de Alta y muy alta marginalidad	Mujeres indígenas elegibles de 15 años y más estimada
Baja California	2,003	511
Baja California Sur	905	231
Campeche	46,395	11,831
Chiapas	661,350	168,644
Chihuahua	23,967	6,112
Coahuila	95	24

Cuadro 5b
Población Indígena elegible por modalidad

Entidad	Población indígena que vive en loc. de Alta y muy alta marginalidad	Mujeres indígenas elegibles de 15 años y más estimada
Colima	205	52
Durango	9,441	2,407
Guanajuato	1,328	339
Guerrero	299,374	76,340
Hidalgo	253,656	64,682
Jalisco	5,117	1,305
México	90,808	23,156
Michoacán	88,447	22,554
Morelos	4,938	1,259
Nayarit	18,424	4,698
Oaxaca	836,791	213,382
Puebla	389,287	99,268
Querétaro	15,073	3,844
Quintana Roo	60,406	15,404
San Luis Potosí	196,195	50,030
Sinaloa	23,130	5,898
Sonora	18,236	4,650
Tabasco	17,696	4,512
Tlaxcala	6,273	1,600
Veracruz	475,481	121,248
Yucatán	312,722	79,744
Zacatecas	145	37
Total	3,857,888	983,761

(1) La información proporcionada por la CDI no contiene la información solicitada en este cuadro, para el caso de las Modalidades de Fondos Regionales Indígenas y Capacitación. Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de localidades elegibles, CDI al 29 enero de 2004.

La población elegible total es de 3.8 millones de indígenas, 1.2 millones para Fondos y casi un millón para mujeres, en el caso de capacitación, la población elegible serían los beneficiarios de las modalidades de Fondos Regionales y de Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Sin embargo, cada modalidad tiene sus especificidades. Para el caso de Infraestructura Social, la población objetivo es toda la que vive en las localidades que marcan las reglas de operación y que preferentemente se encuentren en un municipio de microrregión SEDESOL. En POPMI, que es un Programa para mujeres, las posibles beneficiarias son aquellas que tienen 15 años y más, sin embargo, como los datos censales no registran población indígena por sexo y que vivan en condiciones de alta y muy alta marginación, se hace una estimación de mujeres de 15 años y más a partir de la población indígena total por grupos de edad y sexo.

En el caso de posible beneficiarios de Fondos, se toma como referente a los socios de Fondos y para capacitación, dado que se pueden capacitar hombres y mujeres, los elegibles son la suma de los beneficiarios de POPMI y FRI.

5. De la operación del Programa

Lo más relevante de la operación del Programa, está asociado a aspectos centrales sobre como se eligen y ejecutan, proyectos, obras y apoyos, y como se seleccionan los beneficiarios, lo que significa mostrar la transparencia en los procesos. En general si se cumplen con las reglas de operación, la orientación de la cobertura y focalización marcada en las reglas de operación.

5.1 Transparencia

El Programa en sus cuatro modalidades presenta muy puntualmente en las reglas de operación las formas de operar, sin embargo, ni en las reglas de operación ni en los registros de las modalidades se presentan elementos suficientes que garanticen la total transparencia de los procesos. Dos cuestiones no quedan registradas en las reglas de operación aunque se cumplan.

- Mecanismo de selección de beneficiarios, personas y localidades.
- Garantía de que está informada toda la posible población beneficiaria.

En el apartado de Instancias de Control y Vigilancia de las Reglas de Operación se señala que “se promoverá que las propias comunidades indígenas, respetando sus formas organizativas, se constituyan en instancias de control y vigilancia, y se impulsará la participación de organismos de la sociedad civil en las actividades de control y vigilancia del Programa”.

En la modalidad de infraestructura algunas veces los comités de obra no están enterados de cuando se inicia la obra, cuanto cuesta, en cuanto tiempo se llevará a cabo, si hay capacidad de generar empleo con la población local, etc.

En Fondos Regionales no hay elementos para saber el orden de aprobación de solicitantes con derechos. En POPMI, se beneficia a varios grupos de una misma localidad y se dejan otras localidades posibles de ser beneficiarias.

Una limitación de la transparencia en el uso de los recursos sobre todo para proyectos productivos es que no se señalan las características que debe tener la población beneficiaria de los proyectos, en términos de su condición de ingreso, en tanto que no toda la población que vive en localidades de alta y muy alta marginación vive en condiciones de extrema pobreza.

En Capacitación, tampoco hay elementos suficientes para saber los criterios de decisión sobre el tipo de capacitación, como se selecciona a los grupos, cual es el contenido de estos, su duración, el costo del taller, esta modalidad es la que menos elementos de seguimiento y control muestra.

Un aspecto más que limita la transparencia del Programa se relaciona con las instancias ejecutoras, particularmente para la modalidad de Infraestructura Social, y sus formas para incorporarse al Programa,

las responsabilidades y compromisos asumidos con la CDI y con sus estructuras organizativas y estrategias de operación. Es muy importante que se esclarezcan con mayor precisión los acuerdos entre estas instancias y la CDI.

5.2 Del cumplimiento de las reglas de operación

Dos aspectos importante resaltan en las reglas de operación, la población elegible y elegida, y los montos de apoyo. En las cuatro modalidades la focalización es la establecida en las reglas de operación, por tamaño de localidad, características de marginalidad y hablante de lengua indígena. El error de inclusión para las cuatro modalidades no excede al 2 por ciento de los beneficiarios. Los montos asignados se apegan a los establecidos para las cuatro modalidades.

5.3 Cobertura y focalización

La cobertura en todas las modalidades es reducida, inclusive en Infraestructura, pero reducidos también son los recursos asignados al Programa considerando el tamaño de los rezagos históricos de las comunidades indígenas.

Cuadro 6
Cobertura por modalidad

Modalidad	Población Elegible	Población Beneficiaria	Porcentaje
Infraestructura productiva	5,505,906	803,860	14.6
Fondos Regionales Indígenas	(1)	51,123	(1)
Organización Productiva para Mujeres Indígenas	971,521	55,303	5.7
Capacitación	(1)	18,492	

(1) La información proporcionada por la CDI no contiene la información solicitada en este cuadro. Un socio registrado es un socio que ya no contará con un financiamiento para el próximo ejercicio. La población elegible en todo caso tendría que ser una combinación de varios elementos como pobreza, indígena, localidad, entre otros.

Fuente: Base de Datos CDI, enero de 2004.

Como se puede ver en el cuadro anterior solamente la modalidad de Infraestructura tiene una alta cobertura, explicable porque obras de infraestructura impactan sobre toda una población de una localidad, aunque sea indirectamente. En el caso de POPMI, aunque la proporción es baja, es significativa si tomamos en cuenta que es el único programa dirigido a ellas.

La Modalidad de Infraestructura Social dirige sus recursos principalmente en las localidades de Alta y Muy Alta Marginación (93%). Por otro lado, el 80.3% de los recursos se ubica en localidades rurales y el 19.7% en localidades de tamaño medio. A pesar de ello, el 22% de los recursos están en localidades con concentraciones menores al 29% de hablantes de lengua indígena que marcan las reglas de elegibilidad.

6. Acciones para alcanzar los objetivos

Para alcanzar los objetivos, las modalidades del Programa desplegaron distintas estrategias, que corresponden a su carácter y a las especificidades de la población objetivo. Sin embargo, a final de cuentas se puede afirmar que no hay una estrategia común para las diferentes modalidades, por ejemplo, atender a las localidades más atrasadas, ¿Cómo resolver las carencias de localidades de menos de 50 habitantes? ¿Cómo lograr que haya mayor impacto en el empleo y el ingreso conjuntando esfuerzos? Son preguntas que aún no tienen respuestas en una perspectiva de programa y no de modalidades.

Hasta ahora, analizando las estrategias por modalidad, encontramos lo siguiente.

6.1 Infraestructura Social

La distribución de los recursos de la Modalidad siguen el tipo de obra de infraestructura social que marcan las Reglas de Operación. Cabe mencionar que varias de estas obras, muy importantes en las regiones indígenas (zonas indígenas)⁶ que por su magnitud y por la cantidad de recursos que demandan, corresponden a etapas de construcción que permiten la continuación o conclusión de obras iniciadas en ejercicios anteriores.

Cuadro 7
Distribución de los recursos por tipo de obra

Entidad Federativa	Recursos aprobados	Porcentaje
Agua Potable	167,450,038	19.31
Alcantarillado	69,959,161	8.07
Caminos Rurales	159,006,753	18.34
Carreteras Alimentadoras	283,685,594	32.71
Electrificación	180,629,505	20.83
Vivienda	3,027,095	0.35
Asistencia Social y Servicios	3,396,312	0.39
Total	867,154,458	100

Fuente: Elaboración propia. Base de Datos CDI, enero de 2004.

La Modalidad de Infraestructura Social apoya sus acciones de forma predominante en caminos y carreteras alimentadoras, explicable pues es una constante entre los pueblos indígenas la falta de vías de comunicación, además, que son base para la introducción futura de otro tipo de obras como las de electrificación.

Por entidad federativa, cada una decidió la orientación de las obras.

Cuadro 8a
Porcentaje de recursos aprobados por subprograma y entidad federativa

Entidad Federativa	Agua Potable	Alcantarillado	Caminos Rurales	Carreteras Alimentadoras	Electrificación	Vivienda, asistencia social y servicios	Total
Baja California	46,2	0,0	0,0	0,0	53,8	0,0	100
Baja California Sur	76,0	0,0	0,0	0,0	24,0	0,0	100
Campeche	36,0	0,0	23,6	0,0	40,4	0,0	100
Chiapas	12,7	0,4	3,6	41,3	37,7	4,2	100
Chihuahua	25,2	0,0	13,1	0,0	61,7	0,0	100
Coahuila	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100
Colima	58,3	0,0	41,7	0,0	0,0	0,0	100
Durango	0,0	0,0	75,6	0,0	24,4	0,0	100

⁶ Los registros de la Base de Datos del Programa clasifica la ubicación de las localidades donde ocurre la obra entre: CP Colonia Popular, PR Poblado Rural, y ZI Zona Indígena. Las localidades registradas en ZI de acuerdo a una revisión estadística del Censo del 2000, tienen en por lo menos el 85% de los casos más de 33% de población hablante de lengua indígena.

Cuadro 8b
Porcentaje de recursos aprobados por subprograma y entidad federativa

Entidad Federativa	Agua Potable	Alcantarillado	Caminos Rurales	Carreteras Alimentadoras	Electrificación	Vivienda, asistencia social y servicios	Total
Guanajuato	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
Guerrero	29,8	9,1	34,6	7,6	18,8	0,0	100
Hidalgo	20,5	20,1	3,0	0,7	55,7	0,0	100
Jalisco	35,7	0,0	34,1	0,0	30,2	0,0	100
México	20,6	0,0	0,0	0,7	78,7	0,0	100
Michoacán	26,4	28,8	0,0	43,3	1,5	0,0	100
Morelos	56,5	0,0	43,5	0,0	0,0	0,0	100
Nayarit	81,7	0,0	0,0	0,0	18,3	0,0	100
Oaxaca	6,6	0,7	34,3	44,6	13,8	0,0	100
Puebla	42,2	48,7	3,9	5,2	0,0	0,0	100
Querétaro	57,9	0,0	42,1	0,0	0,0	0,0	100
Quintana Roo	54,2	0,0	13,3	0,0	32,5	0,0	100
San Luis Potosí	40,7	0,0	5,6	50,3	3,5	0,0	100
Sinaloa	15,7	0,0	15,6	0,0	68,7	0,0	100
Sonora	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100
Tabasco	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100
Tlaxcala	12,4	49,8	0,0	0,0	37,7	0,0	100
Veracruz	19,7	5,3	8,1	54,4	12,5	0,0	100
Yucatán	16,8	0,0	0,0	64,4	18,9	0,0	100
Zacatecas	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100
Total	19,3	8,1	18,3	32,7	20,8	0,7	100

1/ Existieron cambios en el presupuesto teórico inicial dado el requerimiento de las obras en proceso.

2/ Presupuesto aprobado al 07/enero/2004

Fuente: Elaboración propia. Base de Datos CDI, enero de 2004.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en cada entidad se define una estrategia en las acciones para alcanzar los objetivos.

6.2 Fondos regionales Indígenas

Dentro de las acciones para alcanzar los objetivos se verificó y revisó que los anexos técnicos estuvieran debidamente formulados así como sus calendarios de ministraciones, también se revisaron las fichas de dictamen de cada uno de los proyectos aprobados y se recabó la propuesta de gastos de operación y su programa de trabajo de capacitación.

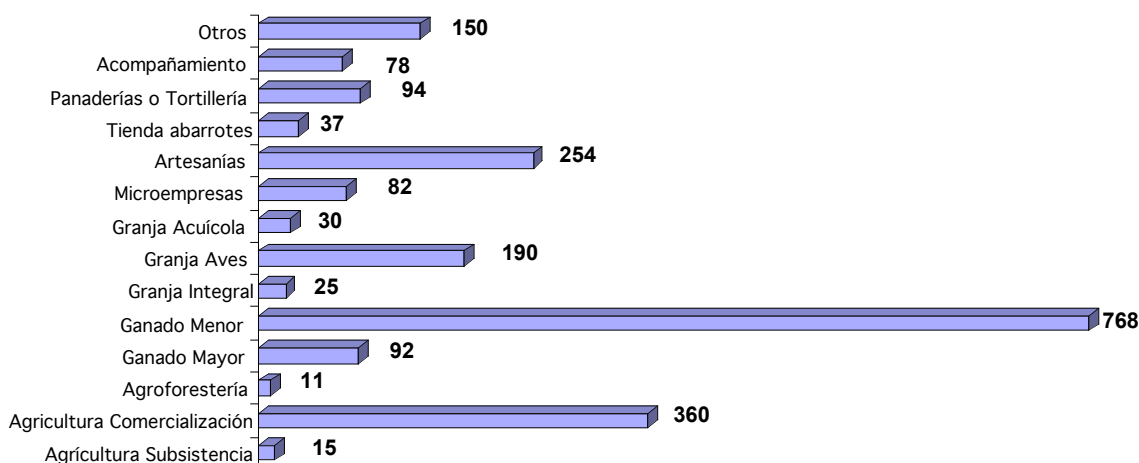
6.3 Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas

Esta modalidad tiene la característica de estar dirigidos a proyectos, que como su nombre lo indica de organización productiva, con un perfil productivista, que genere ingresos y empleos regulares. Las características del tipo de proyectos indican sus posibilidades de impacto mediano o inmediato. Algunos tienen un impacto inmediato si permiten la generación de empleo e ingreso casi inmediato, que sería el caso de los proyectos de tipo artesanal, siempre que la producción vaya asociada de forma inmediata a mecanismos de venta, otros tipos de proyectos generan empleos inmediatos pero no así ingresos que sólo vienen a mediano plazo.

Otros tipos de apoyo dentro del POPMI son aquellos que contribuyen a la reproducción de la familia y

esporádicamente permiten producir algún ingreso, como es la cría de pollos y aves, otros más apoyan la producción tradicional, alimenticia, como maíz y frijol, a veces calabaza, y los hay que van a apoyar la producción comercial, los primeros apoyan la subsistencia, los segundos la generación de ingresos. Por último están aquellos proyectos que generan empleos a corto plazo e ingresos a mediano plazo, que serían los micronegocios y los apoyos pecuarios, generalmente estos últimos actúan como ahorro a la familia. Con esta reflexión encontramos que esta modalidad priorizó el apoyo a proyectos menores.

Gráfica 1
Distribución de proyectos por tipo



Fuente: Encuesta a Beneficiarias de Organización Productiva, enero de 2004.

De la gráfica anterior podemos identificar el patrón de proyectos aprobados. Por subprogramas encontramos que hay un fuerte sesgo al fomento pecuario, 39.2, la mayoría de ganado menor, chivos, borregos y puercos, le siguen en importancia el fomento agrícola 17.2 por ciento y el resto a actividades que se pueden considerar como manufactureras, fomento a la industria comunitaria, empresas familiares y artesanales además a tienda rural, 4 por ciento para acompañamiento. El 18.4 por ciento aproximadamente se apoyó a establecimientos que generan empleo con mayor regularidad, pero sin ninguna garantía de que generen ingresos inmediatos, pues ello depende de los apoyos de acompañamiento que haya realizado la entidad ejecutora y de la cual solo se puede dar cuenta en los estudios de caso.

6.4 Capacitación

ESQUEMA DE LA MODALIDAD DE CAPACITACION

La Modalidad de Capacitación reporta para el año 2003 haber beneficiado a 18,492 personas en el medio indígena, a través de 1,222 acciones de diverso contenido bajo el formato de cursos, talleres, reuniones, encuentros y cuya realización importó la cantidad de \$16,919,303.82 donde destaca la impartición de los Seminarios en Políticas Públicas en 24 estados del país con 480 participantes y un costo total de \$3,988,779.00, bajo el esquema de ejes temáticos mostrados en el cuadro, los proyectos operativos y la adscripción.

EJE TEMATICO	PROYECTOS OPERATIVOS	ADSCRIPCION
<ul style="list-style-type: none"> ○ Género, Organización Social y Capacitación. ○ Desarrollo Sustentable. ○ Medicina Tradicional y Salud Intercultural. ○ Acompañamiento a Organización Productiva Mujeres. ○ Acompañamiento a Fondos Regionales Indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Capacitación Social ○ Fortalecimiento organizativo ○ Salud intercultural ○ Proyectos especiales ○ Mujeres ○ Fondos regionales mujeres ○ Desarrollo sustentable 	Dir. Organización y Capacitación Social (DOCS)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Fomento educación, cultura y comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fondos para la cultura indígena ○ Apoyo al desarrollo académico (nivel superior) ○ Apoyo a la formación cultural y educativa ○ Producción editorial ○ Formación de comunicadores ○ Capacitación de videoastas ○ Cultura ○ Impulso a la equidad en educación 	Dir. Investigación y Promoción Cultural
○		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Fondos Regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Capacitación a organizaciones beneficiarias ○ Capacitación a responsables institucionales 	Dir. Operación y Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> ○ Capacitación Interna 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Capacitación Institucional 	Dir. De Capacitación y Organización Social (DOCS)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Capacitación albergues 	Dir. Operación y Desarrollo

Fuente: CIESAS, 2004

Las acciones y proyectos ejecutados en el ejercicio 2003 de la modalidad se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 9
Cursos, talleres, reuniones, encuentros de Capacitación Social

PROYECTOS OPERATIVOS	Eventos	Horas	Mujeres	Hombres	Total beneficiarios	Monto ejercido
Capacitación Social	320	1407	5473	5456	10929	4.846.552,11
Fortalecimiento Organizativo	2	34	50	28	78	50.000,00
Salud Intercultural	19	0	223	210	433	1.905.000,00
Proyectos Especiales	64	0	304	226	530	2.418.740,05
Mujeres	643	171	1356	214	1570	2.143.899,57
Fondos Regionales Mujeres	37	90	534	128	662	1.301.921,99
Desarrollo Sustentable	109	336	1165	2164	3329	3.955.027,10
Capacitación Albergues	28	118	536	425	961	298.163,00
TOTALES	1222	2156	9641	8851	18492	16,919,303.82

Fuente: CIESAS, 2004

Los temas que mayor frecuencia registraron durante el periodo evaluado fueron:

Cuadro 10
Temas de mayor frecuencia

Temas	Porcentaje
Derechos Humanos y leyes	40.40%
Desarrollo Sustentable	18.80%
Género	16.10%
Medicina tradicional	6.90%
Cultura	6.30%
Otros	11.50%
Total	100%

Fuente: CIESAS, 2004

7. Impactos del Programa

El resumen del cumplimiento de los objetivos del Programa y de la eficiencia y transparencia con que opera el Programa se resume en los impactos de cada modalidad.

Para medir los impactos se aplicó una encuesta por muestreo aleatorio a beneficiarios de las cuatro modalidades en la siguiente proporción.

Cuadro 11
Cobertura por modalidad

Modalidad	Entidades ⁷	Encuestados
Infraestructura Social	10	549
Fondos Regionales Indígenas	10	539
Organización Productiva para Mujeres Indígenas	9	546
Capacitación	8	454

Fuente: Encuesta a Beneficiarios. Enero de 2004.

⁷ Para mayor información sobre las especificidades de la muestra consultar los informes de las evaluaciones de cada modalidad.

Medir los impactos tiene una limitación pues si bien se ejercieron casi todos los recursos, por los tiempos en que se liberaron los recursos, como ya se señalaba, cubrir la meta significa liberar los recursos, entregar a beneficiarios o a instancias ejecutoras, por ello algunas veces a la pregunta de si le ha beneficiado la obra o proyecto, la respuesta se refiere a la expectativa que tienen de beneficio a futuro.

Adicionalmente, a la pregunta de si le benefició, la respuesta es muy subjetiva, SI me benefició, NO me beneficio, sin embargo, existen en todos los estudios de caso elementos que de forma directa o indirecta pueden medir ese impacto. Para proyectos productivos existen elementos específicos de beneficio, recibió una vaca, material de trabajo, etc. para capacitación, si le sirvió, si le entendió a la capacitadora, los menos concretos son las obras de infraestructura, pues una carretera no terminada va a beneficiar a la población pero difícilmente antes de usarla puede medir las potencialidades que esta tiene cuando históricamente ha estado aislada.

Grado de satisfacción de la población objetivo.

7.1 Infraestructura Social

En promedio **el grado de satisfacción de la población objetivo fue de 72.86 por ciento** pero como expectativa, pues la mayoría de las obras no están terminadas.

Gráfica 12
Población que espera ser beneficiada al final de la obra (porcentaje)

Tipo de obra	Beneficiarios	No respondieron
Agua potable	88.24	11.76
Alcantarillado	81.05	18.95
Caminos rurales y carreteras alimentadoras	55.67	44.33
Electrificación	78.01	21.99
Total	72.86	27.14

Fuente: Encuesta a Beneficiario de Infraestructura Social, enero de 2004.

La acción más sentida fue la introducción de agua potable, y la menos el camino; esperan que con las obras de sistemas de agua potable, ya no tendrán que acarrear el agua, y que dispondrán de un suministro más regular de la misma. El número de encuestados que piensa que con las obras se enfermará menos él y su familia es menor, lo que deja ver que el esfuerzo que las personas tienen que hacer para contar cotidianamente con agua es muy grande, y es por ello que el valor principal para ellos de la construcción de sistema de agua es el ahorro de este trabajo, y no el beneficio sobre su salud de contar no solo con agua de forma más cómoda sino de mejor calidad.

Por tipo de obra, los beneficios que espera recibir la población beneficiaria es diferenciado.

Cuadro 13
Beneficios que espera recibir cuando se termine la obra

Tipo de obra	Tipo de beneficio	Beneficiarios
Agua potable	Se enfermará menos la familia	23
	Ya no tendrán que acarrear el agua	77
	Tendrá un suministro más frecuente de agua	44
Total		119

Alcantarillado	Va a meter el alcantarillado a su casa	20
	Ya no se va a encharcar el agua fuera de su casa	62
	Otros	549
Total		95
Caminos rurales / carreteras alimentadoras	Va a poder a comprar en otro pueblo más barato	42
	Podrá vender sus productos a mejor precio	33
	Llegará más fácil a su trabajo	24
	Podrá salir fácilmente al servicio médico	55
	Podrán entrar productos más baratos	27
	Otros	549
Total		194
Electrificación	Va a poner la luz en su casa	104
	Va a poder escuchar música	21
	Va a comprar una plancha	12
	En nada	4
	Otros	549
Total		141

Fuente: Encuesta a Beneficiario de Infraestructura Social, enero de 2004.

Nota: No se suman pues los entrevistados dieron respuestas múltiples.

En cuanto a Alcantarillado el principal beneficio que espera es que sus casas estarán más limpias pues con el sistema de alcantarillado ya no se encharcaran los patios de fuera de su casa. Otro beneficio que esperan es poder conectar los baños de sus casas al drenaje. El beneficio de la Electrificación de las localidades beneficiadas es principalmente poder tener Luz eléctrica en sus domicilios, y poder escuchar la radio.

Respecto a las obras de caminos y carreteras los beneficios se perciben porque estas obras les permitirán poder salir a adquirir productos inaccesibles o inexistentes en sus propias localidades, además de la posibilidad de acudir al médico, que en estas localidades aisladas es poco probable que cuenten con servicios médicos.

7.2 Fondos Regionales Indígenas

Los impactos entre la población beneficiaria de la modalidad de Fondos Regionales Indígenas más relevantes son los siguientes.

Nivel de satisfacción

La población objetivo está satisfecha con la modalidad de Fondos regionales Indígenas en 82.5%

Ingreso y empleo

Poco más de la mitad de los beneficiarios considera que los fondos le permiten aumentar el ingreso (53.5%) y la oportunidad para trabajar por su cuenta.

La Modalidad presenta una eficiencia en términos de beneficios económicos de 50% promedio en sentido social, económico y ambiental, pese a lo anterior los beneficios llegan a ser permanentes según lo manifiesta el beneficiario (66%).

Social y organizativo

El beneficiario afirma que los proyectos han causado mayor integración e incluso un incremento en la participación ciudadana (ambas opciones, 68.5%) y sólo en casos aislados se observó que la modalidad

provocara algún conflicto en comunidades indígenas.

El impacto positivo tanto en términos sociales y económicos es aún muy modesto en lo local y prácticamente inexistente en el ámbito regional ya que sólo 15.9% de los proyectos visitados, el alcance de sus proyectos y la organización que la lleva a cabo tienen un ámbito de acción en otros municipios.

Financiamiento

Algunas prácticas agiotistas se han visto prácticamente nulificadas debido a la acción de los FRI, lo que los convierte en una clara opción para el financiamiento de una población históricamente relegada de cualquier esquema de crédito.

El 48.6% de dichos Fondos ya realizan financiamientos con recursos propios y presta servicios de gestoría, asesoría y capacitación (70.9%, 65.5% y 69% respectivamente).

El beneficio debido a los esquemas de financiamiento demuestra un claro compromiso social ya que tan sólo el costo del crédito que se otorga llega a variar entre 10 y 15 puntos porcentuales por encima de lo que los Fondos cobran en comparación con la banca comercial.

7.3 Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas

En el caso de la modalidad de POPMI, los impactos están claramente identificados, tres son las cuestiones que se resaltan en el impacto, el grado de satisfacción de la población beneficiaria, el impacto en el empleo e ingreso y la consolidación de la organización, los resultados de la evaluación arrojan lo siguiente.

- Del cumplimiento de los objetivos

- Impulsar el desarrollo económico de los pueblos indígenas mediante la generación de organización productiva para mujeres indígenas, a través del apoyo a proyectos de organización productiva y el impulso a sus organizaciones con enfoque de género.

En ese sentido, se logró atender 55,303 mujeres que representan el 5.6 por ciento de la población femenina indígena elegible, de las cuales:

- el **84 por ciento se ha visto beneficiadas, y**
- el **44.32 por ciento se encuentran satisfechas.**

Cuadro 14
Percepción de impacto de las beneficiarias

Impacto de beneficio	Frecuencia	Impacto
Beneficiarias satisfechas	242	0.4432
Reciben ingresos del proyecto	103	0.1886
Están ocupados en el proyecto	198	0.3626
Total	546	1.0000

Fuente: Encuesta a Beneficiarias de Organización Productiva, enero de 2004.

- De los beneficios económicos y sociales

De los aspectos relevantes en la operación, que preocupan en la evaluación es medir el impacto en el empleo y el ingreso, estos son.

- **El impacto en el empleo es del 47.5 por ciento**
- **El Impacto en el ingreso fue de 16.1 por ciento**
- **El impacto en la organización fue del 92.9 por ciento**

Estos son impactos directos, pero las expectativas de empleo a futuro están en el 45.5 por ciento de las beneficiarias.

Los impactos en aspectos de sustentabilidad son difíciles de medir en tanto en el 55 por ciento de los proyectos solo se entregaron los recursos y estaban en proceso de iniciar las actividades. En tanto que esta modalidad es solo para mujeres, no se puede hacer una estimación del impacto en género, es en la evaluación global donde esto se prueba.

Especificidad del impacto

Índice directo de impacto = 0.526

Índice futuro de impacto = 0.401

- Impacto en el empleo

Si se ha visto beneficiada = 84 por ciento de impacto

No se ha visto beneficiada = 16 por ciento

Para las que contestaron que si se vio beneficiada, a la pregunta de cómo le ha beneficiado el proyecto, las respuestas fueron las siguientes:

Cuadro 15
Como le ha beneficiado el proyecto

Beneficio	Frecuencia	Porcentaje
Ya tiene una ocupación donde recibe un salario	85	35.0
Le apoyaron con material	78	32.1
Produce más	30	12.3
Aumento su autoconsumo	18	7.4
Empleo	11	4.5
Ingresos	15	6.2
No le ha beneficiado	6	2.5
Total	243	100.0

Fuente: Encuesta a Beneficiarias de Organización Productiva, enero de 2004.

Pese a que lo predominante en los apoyos es la sobrevivencia, la mayor percepción de impacto de las beneficiarias es la generación de empleo y la expectativa de ingresos, si sumamos las respuestas de: ya tiene ocupación, empleos e ingresos, la percepción positiva de impacto en el empleo e ingreso representa el 45.7. Contra lo que pudiera esperarse, el impacto en el autoconsumo es reducido.

- Índice de impacto en el empleo = 0.457

Nivel de eficiencia de la modalidad = 0.4341

Cuadro 16
Que espera recibir cuando esté trabajando el proyecto

¿Qué espera?	Frecuencia	Porcentaje
Dinero para comprar materiales	25	7.8
Tener trabajo todo el año	122	38.0
Recibir algún ingreso	169	52.6
Autoconsumo	4	1.2
Seguir produciendo	1	0.3
Total	321	100.0

Fuente: Encuesta a Beneficiarias de Organización Productiva, enero de 2004.

De forma abrumadora las expectativas son la posibilidad de generar ingresos, lo demás resulta secundario. Esta respuesta es explicable en tanto los indígenas mayoritariamente viven en regiones de agricultura de temporal, con actividades estacionales.

7.4 Capacitación

Los beneficiarios reconocieron diversos tipos de utilidad de estas acciones:

47.2%	Afirmaron que las acciones les sirvieron para trabajar mejor.
29.9%	Para saber solicitar obras y servicios.
17.3%	Para mejorar las relaciones familiares y de pareja.

Un 60% de los entrevistados aseguró no haber recibido ningún apoyo para poner en práctica los conocimientos y/o habilidades adquiridos en los cursos.

El 40% que sí obtuvo apoyo para aplicar sus conocimientos, identificó a su patrocinador más importante con la INI-CDI y a los gobiernos estatales (7%).

El 37% de los entrevistados en campo opinó que es la comunidad la principal beneficiaria de las acciones de capacitación y un 27% la familia

La utilidad, como beneficio, se percibe en un 47.2% que reconoce que las acciones le sirven para trabajar mejor (frente a un 8% en 2002); 29.9% le permiten enterarse como solicitar obras y servicios (frente a un 9% en 2002); un 17.3% afirmó que dichas acciones le permitieron mejorar sus relaciones familiares y de pareja, mientras que en 2002 lo expresó un 14%.

8. Impulso a la equidad de género

Medir el impacto del Programa desde una perspectiva de género solo se puede hacer en dos vertientes, Fondos Regionales Indígenas y Capacitación, en tanto POPMI es solo para mujeres, e Infraestructura Social afecta a la familia como una totalidad, excepto en la introducción de agua potable.

En el caso de FRI, señalemos algunas cuestiones:

Los grupos de mujeres representan un 21.9% del total de grupos atendidos, y la de los hombres de 24.6%, mientras los mixtos del 53.5%. Su presencia en los Órganos de gobierno no alcanza estos porcentajes, y son los hombres quienes siguen predominado.

Mayoritariamente son los FRI de mujeres los que buscan constituir proyectos que incrementen o sustenten su independencia económica (sobre todo en el caso de madres solteras) o bien con iniciativas encaminadas a cubrir necesidades muy específicas de su localidad (por ejemplo la puesta en operación de una purificadora de agua, centros de acopio de alimentos, cultivo de nuevos productos agrícolas que antes no existían en la región, entre otros).

La capacitación es recibida en el 74.5% de los casos entrevistados, corresponde a grupos de hombres (40.7%), grupos de mujeres (26.1%), grupos mixtos (33.2%)

El componente de género en la participación comunitaria, es un indicador que resalta en esta evaluación ya que el 86.4% de los beneficiarios entrevistados reconoce la importancia de la participación femenina (90% en 2002), pero este avance no se ve reflejado en la práctica cotidiana, aunque domina en una perspectiva que confunde el enfoque que busca la equidad entre los géneros con el apoyo unilateral a las acciones de la modalidad tienden a la atención equitativa de los géneros conforme a su participación en cursos, talleres, reuniones, etc.

9. Conclusiones

9.1 Infraestructura Social

De la importancia de la modalidad de infraestructura

1. La Modalidad de Infraestructura Social es hoy el instrumento que da más oportunidades de desarrollo del capital físico a las comunidades y localidades indígenas, que son por demás las de mayor marginación y pobreza, además de beneficiarles de manera inmediata al proporcionar benefactores para la vida diaria.

De los beneficios

2. Las obras de infraestructura en proceso o terminadas tienen de acuerdo a la percepción de la población beneficiada impactos positivos actuales o esperados en un 88.2%

De la conformación de las demandas

3. La Modalidad de Infraestructura Social atiende principalmente aquellas demandas de infraestructura básica en donde hay capacidad de organización para conformar y presentar las demandas a las instancias de gobierno.

Transparencia, seguimiento y verificación

4. La participación de la CDI en el seguimiento y la verificación de las acciones, a través de sus representaciones estatales o de los CCI's es muy limitada, principalmente porque los representantes u operadores de la Modalidad en las entidades no cuentan con la información suficiente y la capacitación técnica para hacerlo dada la complejidad de las obras. El seguimiento de los avances físicos y financieros es generalmente de tipo documental.

De la coordinación

5. El bajo desarrollo institucional y administrativo de muchos municipios pobres les ha limitado su participación activa, y derivado su subordinación a los controles estatales. Sin embargo, la importancia de sus aportaciones financieras a las obras de infraestructura básicas y su obligación constitucional de atender algunos servicios públicos le ponen en una posición estratégica que no han podido aprovechar cabalmente para incluir un esquema de planeación municipal del gasto.

9.2 Fondos Regionales Indígenas

La promoción y búsqueda de proyectos candidatos se realizó en promedio desde el mes de marzo y finales de mayo, es decir durante el periodo en que el ahora extinto INI aún pertenecía a SEDESOL, durante el mes de Junio la gran mayoría de los proyectos estaban ya autorizados (INI) y sólo hasta el mes de noviembre y diciembre comenzaron a llegar los recursos a los beneficiarios directos, si bien en ejercicios fiscales anteriores a 2003 la demora de los recursos repercutió en el desarrollo de los proyectos debido al desfase entre los ciclos productivos e inversión realizada, en esta ocasión fue más notable el impacto reduciendo la posibilidad de éxito de los mismos.

Conclusiones de FRI

Figura jurídica

De los 246 FRI el 85%, actualmente ya cuentan con una personalidad jurídica, en su mayoría son Asociaciones Civiles, 10% se encuentran en proceso y 5% aún no se habían pronunciado en que tipo de figura formal adoptar.

Capacitación. Si hubo capacitación el 74.5% de los entrevistados en Administración y operación de los fondos (47.2%), Organización 24%, Teórico productivo 17.5%, Formulación de proyectos productivos 11.3%

Tipo de proyectos

Escasamente se llegan a observar proyectos encaminados a satisfacer necesidades comunales no provistas por alguien más, de igual forma son prácticamente nulos aquellos proyectos que doten de

alguna infraestructura comunitaria, sin embargo 42.9% de los dirigentes de proyectos afirman que su proyecto contribuye a complementar otras acciones con la comunidad.

El 53.8% de los proyectos visitados se trataban de proyectos que fortalecen una nueva actividad, que discretamente es similar al resultado obtenido en el incremento de ingresos en los beneficiarios.

De la consolidación de los FRI

Los FRI se han transformado en los principales asesores de los grupos u organizaciones beneficiadas. El 74% de los que reciben asesoría. Quienes reciben asesoría son el 88.6%, y también son los responsables de realizar las visitas a los proyectos, lo que les permite un mayor contacto con los beneficiarios.

9.3 Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas

En las reglas de operación se señala muy puntualmente las características de la población objetivo, pero sólo se pueden constatar dos aspectos, las características geográficas de procedencia de las mujeres y si provienen de un grupo organizado o no, no existen más elementos que la constatación en campo de que las mujeres tienen una incipiente organización, tienen disposición de participar, están dispuestas a apearse a las reglas de operación y son sujetas de programas sociales complementarios.

1. La ausencia de planeación permite que la modalidad de POPMI, lleva a que se aprueben más de un proyecto en una sola localidad y se concentren los apoyos en localidades de entre 100 y 2,499 habitantes.

2. En el caso de esta modalidad, la única instancia normativa es la CDI, fuera de la dictaminación de las acciones, la aprobación del proyecto y entrega del recurso, no tiene más ingerencia en el seguimiento del proyecto o en su relación con la instancia ejecutora.

3. **Costo – beneficio.** Si costo beneficio es la asignación de recursos por beneficiaria, el costo más bajo es el agrícola y el más alto el de apoyo a empresas familiares. A nivel nacional el apoyo promedio por mujer para la agricultura es de \$3,956.00 en tanto que para una empresa familiar es de \$5,881.60.

4. **Escenarios prospectivos.** El programa aún cuando cumple con sus objetivos generales y particulares, se apega a las reglas de operación, muestra varias debilidades.

- Las reglas de operación son insuficientes y dejan muy suelto el destino de los recursos, a su entrega a los grupos de mujeres, deja de tener ingerencia en la evolución de estos.
- Hay una marcada orientación a los apoyos para ganado ovino, con pocas perspectivas de crecer por problemas de comercialización,
- No hay mecanismos de capacitación efectiva, se insiste en talleres de autoestima por sobre capacitación productiva, cuando el primero podría acompañar al segundo.

Si estas cuestiones no se corrigen, se corre el riesgo de que el Programa en esta modalidad, se quede como un programa compensatorio más que no saque de la pobreza extrema a las mujeres beneficiarias.

9.4 Capacitación

Las acciones se llevaron a cabo con poca congruencia y no tuvieron una lógica operativa, debido principalmente a su dispersión en varios proyectos con instancias normativas diferentes

El conjunto de las acciones impulsadas por la modalidad de capacitación durante 2003, atendieron la formación de cuadros indígenas con deficiencias, pero definitivamente se abandonó el cumplimiento de los objetivos específicos que buscan el desarrollo de autodiagnósticos comunitarios y modelos de planeación y evaluación que surjan de una dinámica autogestiva y comunitaria, donde el enfoque de género sea un componente permanente y estratégico de dichas acciones.

Debe tomarse muy en cuenta que el componente de mayor presencia en las acciones de 2003 está referido a Derechos Humanos y Leyes (40.4%) mientras que Desarrollo Sustentable y Género son

componentes que no rebasaron el 20%. A esto debe sumarse que el componente de intereses económico-productivos de los beneficiarios entrevistados se manifestó claramente en los siguientes indicadores:

Existe una especie de *clientela* de usuarios de las acciones que tienen relación directa con estructuras de poder. Así, buena parte de las acciones se programan conforme a un consenso entre el personal de la institución y líderes de organizaciones indígenas de carácter productivo, político o comunitario.

El componente intercultural tiene serias dificultades para llevarse a la práctica, pues se encuentra acotado por los límites que imponen el monolingüismo castellano de los instructores de cursos y talleres, así como por las prácticas racistas y de segregación que algunos funcionarios y personal institucional tienen con la población indígena y sus actores comunitarios.

10. Recomendaciones

10.1 Infraestructura Social

1. Es recomendable mantener esta modalidad de Infraestructura Social del Programa especialmente dando prioridad a las obras de mayor cobertura por su impacto, y a las más sentidas en el bienestar de pequeñas comunidades indígenas aisladas aunque en términos de cobertura sea mucho más limitada.

2. Se recomienda que se de un seguimiento puntual a las obras de infraestructura, especialmente de las acciones que se llevaron a cabo y de cuyo resultado depende la eficiencia de la operación del Programa en ejercicios subsiguientes como son las adquisiciones de equipo de construcción para obras de electrificación en convenio con la CFE y los gobiernos de los estados beneficiados, los estudios y proyectos para construcción de caminos y carreteras alimentadoras, así como las obras que iniciaron o continuaron alguna etapa, pero que no están programadas para ser concluidas en este ejercicio.

3. Un mayor trabajo propositivo desde los operadores de la modalidad de infraestructura en aquellas localidades indígenas que tienen dificultades para conformar una demanda de obra en los términos actuales, especialmente cuando en muchas ocasiones desconocen la existencia del Programa y menos su forma de funcionamiento.

4. El mejoramiento de la comunicación de los operadores de la modalidad de infraestructura con los gobiernos municipales, quienes en muchos casos son instancias ejecutoras, redundaría en una operación más eficiente de la Modalidad.

5. Es recomendable que la unidad administrativa se involucre más en el conocimiento de las implicaciones ambientales de las obras de infraestructura, aunque sean otras las entidades federales y estatales las encargadas de valorar el cumplimiento de la normatividad en la materia, ello permitirá mejorar el cumplimiento de los objetivos específicos de la modalidad, y prever posibles dificultades de esa naturaleza una vez en marcha la obra.

6. Es muy importante la capacitación y organización de trabajo del personal operativo en las representaciones federales en los estados, así como en los CCD's para un mejor desempeño de la modalidad de infraestructura en dos aspectos básicos, la normatividad, y en este caso de las especificaciones y características técnicas de las obras, que les permitan dar seguimiento en campo a las obras como se prevé su participación en las reglas de operación vigentes.

7. El papel de la operación de la Modalidad de las instancias normativas debería tener mayor compromiso en la supervisión física de las obras especialmente si reciben recursos, el 1.5% del costo de la obra.

10.2 FRI

La Modalidad Fondos Regionales Indígenas deber ser rediseñada bajo una nueva política de impulso a los Fondos Regionales Indígenas. Se propone que se realice un diagnóstico profundo y en campo de la

actuación particular de los 246 Fondos, para rediseñando así una política encaminada a dar un sustento definitivo para su autosuficiencia.

10.3 POPMI

De la importancia de la Modalidad de POPMI

1. El Programa en su modalidad de POPMI, debe seguir operando en tanto tiene un impacto indiscutible en la población objetivo, por lo que es recomendable sus permanencia con readecuaciones en su operación pues es la única opción específica con que cuentan y que permita en un futuro cercano incorporar a más mujeres.

De la Focalización

2. Se debe hacer mayor énfasis en apoyar las comunidades indígenas aisladas para evitar errores de exclusión e impedir la concentración de acciones, es decir, que se atienda a la población más rezagada.

De la promoción

3. Es necesario reforzar las acciones de promoción de la modalidad entre la población femenina indígena pues los mecanismos establecidos han sido insuficientes y quienes mas solicitan apoyos son indígenas con mayor escolaridad y por tanto más informadas.

Del acompañamiento

4. Es necesario reglamentar las formas de acompañamiento de los proyectos en su proceso de ejecución, pues lo establecido en las reglas de operación son muy generales e insuficientes, por lo que la entidad ejecutora interpreta el acompañamiento como quiere.

De la organización

5. Fomentar más la organización de beneficiarios como forma de acceder a los apoyos independientemente que se explote el proyecto de forma individual o como grupo.

De la operación

6. Las aportaciones de los indígenas deberán ser acordadas dentro del grupo, y para mayor transparencia, se deberá exhibir y explicar en la lengua indígena los derechos y las obligaciones que ellos asumen como beneficiarios. Especialmente, se debe aclarar las fuentes y usos de los recursos de acuerdo a las Reglas de Operación.

7. Dado que hasta ahora las instancias ejecutoras han tenido muchas deficiencias, se propone que los CCDI sean ejecutores, estos funcionarios han permanecido desde siempre en las comunidades y tienen gran reconocimiento.

10.4 Capacitación

Rediseñar la instancia normativa y operativa, para lo cual la modalidad debe integrarse en una sola unidad administrativa y operativa que pueda planear, operar, conducir y dar seguimiento a todas las acciones de capacitación. Insistir en la satelización de las acciones de capacitación y sus promotores en un programa permanente de investigación aplicada.

Establecer como requisito básico que todas las acciones de capacitación cuenten con personal institucional de apoyo bilingüe.

Revisar y, en su caso, rediseñar la estrategia de intervención institucional de impulso a la equidad entre los géneros, para garantizar impacto y beneficio en todos sus segmentos.

Llevar a cabo auditorias de transversalidad y gestión de recursos a cada proyecto involucrado con las acciones de capacitación, para garantizar una transparencia de la utilización de recursos en la consecución de objetivos y metas.

Romper la práctica clientelar en la planeación, organización y desempeño de las acciones de capacitación en campo.

11. Recomendaciones generales

Las recomendaciones que se proponen para una mejor operación del programa pasan por las siguientes consideraciones.

1. El PDPCI con sus cuatro modalidades han impactado positivamente a los individuos y las comunidades beneficiarios. El Programa ha permitido incrementar el capital físico, humano y social, mediante las acciones de infraestructura básica, la promoción de la organización de individuos alrededor de las obras y los proyectos productivos para hombres y mujeres y la dotación de recursos para los Fondos Regionales.
2. Abrir más espacios de participación de las mujeres en actividades productivas, y en órganos propositivos dentro de sus grupos ha permitido a las mujeres indígenas mejorar su rol y posición dentro de la familia y la sociedad.
3. El PDPCI en su modalidad de Fondos Regionales, ha permitido la implantación de la figura de fondo indígena como un instrumento organizativo de financiamiento local para actividades productiva
4. Aunque persiste la percepción de las acciones de gobierno como transferencias de un enfoque asistencialista, en la modalidad de fondos se entiende cada vez mejor las transferencias de los recursos a los fondos como semillas del capital del propios fondo.
5. El número de entidades federativas en donde opera el Programa aumentó lo que significa que la cobertura incluye ahora a la población indígena de diez entidades más, lo que es un logro en la consecución de dar oportunidades a un número considerablemente mayor de indígenas.

Las recomendaciones están asociadas a dos cuestiones, de su operación y sus expectativas para aumentar el impacto.

En la evaluación de las cuatro modalidades, quedan dudas no resueltas sobre como se convoca a la población objetivo que garantice que todos tiene las mismas oportunidades de acceder a los recursos de este programa, sobre todo cuando se trata de población indígena que vive rezagos históricos.

La falta de planeación en las acciones, que lleva a que el programa se gaste los recursos según llegan las demandas de la posible población beneficiaria. La posibilidad de que se produzca en la realización del gasto un voluntarismo político que solo beneficie a unos cuantos.

Todas estas razones son susceptibles de ser corregidas modificando las reglas de operación, las formas de registro de las acciones y proyectos, reglamentando la selección de localidades, etcétera. Sin embargo, existen otros elementos que rebasan las evaluaciones pero que en el tiempo es necesario considerar, y es por que programas sociales como Fondos Regionales Indígenas no se consolidan?

11.1 Recomendaciones de la operación del programa.

1. La eficiencia de la operación del PDPCI depende no solo de la institución sino también de que la población objetivo, y particularmente la directamente beneficiada valore la estrategia de las acciones del gobierno hacia ellos, y que participen desde la construcción de propuestas hasta la contraloría social y supervisión.
2. Es necesario buscar los mecanismos de difusión del Programa y de sus reglas como una actividad cotidiana del personal de la CDI y sus representaciones estatales pues ello puede redundar en una mayor participación de los beneficiarios, más equitativa.
3. Las bases de datos de las cuatro modalidades debe mejorar en la calidad de los registros, y un rediseño de las bases en las modalidades que hasta el primer semestre del año 2003 administró la Sedesol, que evalúe cada uno de los campos, su utilidad para la operación y se vuelva un poderoso instrumento para fines de evaluación.
4. El acotamiento de la población objetivo ha permitido que los apoyos se dirijan principalmente hacia las localidades y grupos de población que registran las reglas de operación, sin embargo es

necesario buscar mecanismos que aseguren que en una futura ampliación de la población atendida, sean los indígenas más pobres los primeros beneficiados, pues hay problema de estrategia del programa, se atiende a población que vive en localidades de 50 y hasta 9,999 habitantes, pero su acción se concentra en localidades de 100 a 2,499.

5. Un instrumento no solamente de transparencia sino de eficiencia general del Programa es la construcción y uso de criterios técnicos para la determinación de la distribución de los recursos. Es recomendable revisar la bondad y las deficiencias de los índices hasta ahora utilizados, y su rediseño.
6. En este aspecto la planeación como paso previo a la presupuestación que involucre a niveles jerárquicos administrativos y de operación más bajos, como son las representaciones en los estados de la CDI, y los CCDI's.

11.2 Recomendaciones de las expectativas del Programa.

Las siguientes recomendaciones están asociadas a la posibilidad de que el impacto del Programa aumente y realmente se logre reducir a la población indígena en condiciones de extrema pobreza.

1. La modalidad de Fondos Regionales Indígenas existe desde 1991, a cada Fondo se le entrega anualmente un monto determinado que ha variado con el tiempo, si un fondo no se le ha incrementado los recursos asignados, cada uno tendría más de 10 millones de pesos, un monto que permitiría capitalizarse, pero Fondos no ha logrado aumentar los niveles de recuperación desde su creación, en promedio en el país se recupera el 33 por ciento y en 10 años no ha aumentado la proporción de recuperaciones porque los indígenas saben que siempre llegará el recurso. Consideramos que es tiempo de valorar la posibilidad de crear nuevos fondos, si algunos de los existentes pueden sobrevivir con sus propios recursos y quizá solo mantener una asistencia técnica por parte del CDI.
2. En las modalidades de Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas y FRI, es importante replantear las formas de distribuir los recursos, se tiene una concepción asistencialista y no productivista, apoyar con ganado menor de traspatio no sacará a los indígenas y en particular las mujeres de la pobreza, a menos que realmente se asocien y trabajen juntas, lo que significa que se haga énfasis en la organización pero no solo para discutir cuestiones generales sino para producir, situación que no se ha logrado no obstante el interés de la institución por la organización.
3. La concepción de grupo debe hacerse más flexible y concebir a un grupo con miembros de la familia, pues proyectos que no admiten más de dos o tres miembros y se obliga a organizar 10 o 15, acaban por apoderarse unos cuantos, como sería el caso de tortillerías, molinos de nixtamal, tiendas de abarrotes.
4. En otros momentos se ha insistido en la necesidad de que la CDI base sus acciones en una planeación con enfoque regional, que potencialice el desarrollo de las localidades beneficiadas, si se definen nodos de desarrollo y se apoyan localidades con esa visión, los impactos se potencian.
5. Por último, la CDI aunque no tiene ya promotores que atiendan a la población en sus localidades, aun permanecen los Centros Coordinadores Indigenistas, ellos deben ser los principales promotores y captadores de demandas, así como vigilantes de las acciones de las instancias ejecutoras, con apoyo por supuesto de más personal.

Todo lo anterior, reiterando que el Programa para el Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas juega un papel muy importante de apoyo a los pueblos indígenas.

SÍNTESIS EJECUTIVA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2003 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS 2003

El Colegio Mexiquense, AC
Marzo de 2004

Dra. Carola Conde B. Coordinadora.
Lic. Fernando Palma Galván, Subcoordinador

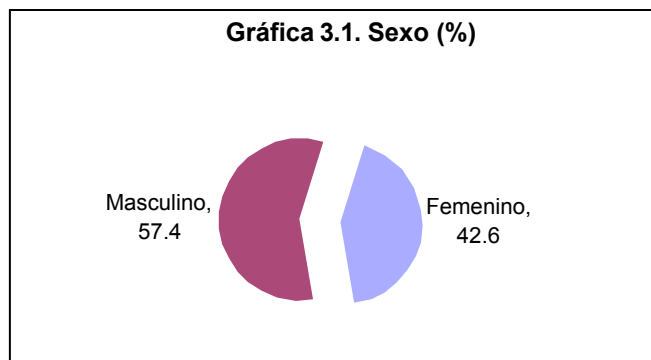
Introducción

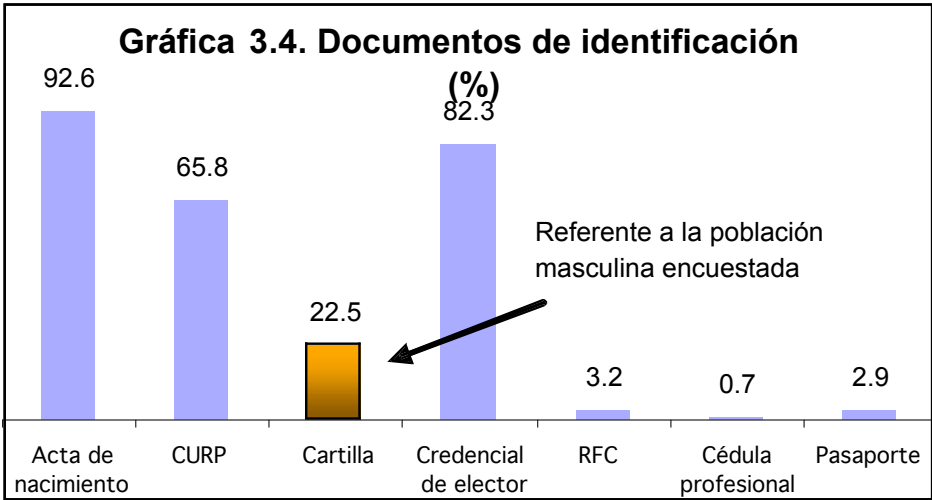
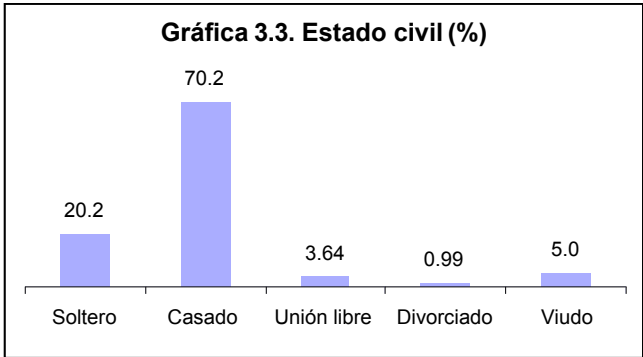
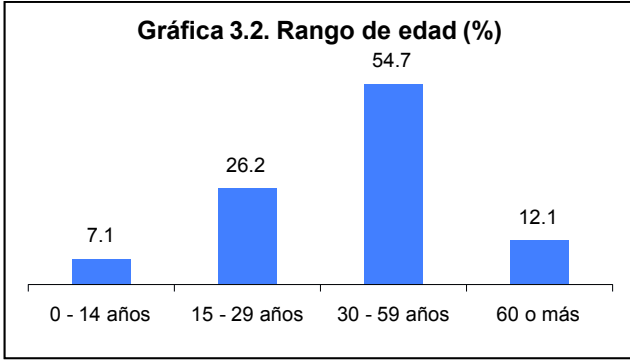
La evaluación es una etapa fundamental del proceso de planeación estratégica, de instrumentación de políticas públicas y de operación de programas. Así entendida, más allá de la elaboración de estadísticas, la función de evaluación permite identificar los alcances de las políticas, acciones y medidas adoptadas como base para profundizarlas o corregirlas con oportunidad. La evaluación de impacto, que es el caso que nos ocupa, mide los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Entre sus objetivos está proveer información y ayudar a mejorar la eficacia de dichos programas o políticas.

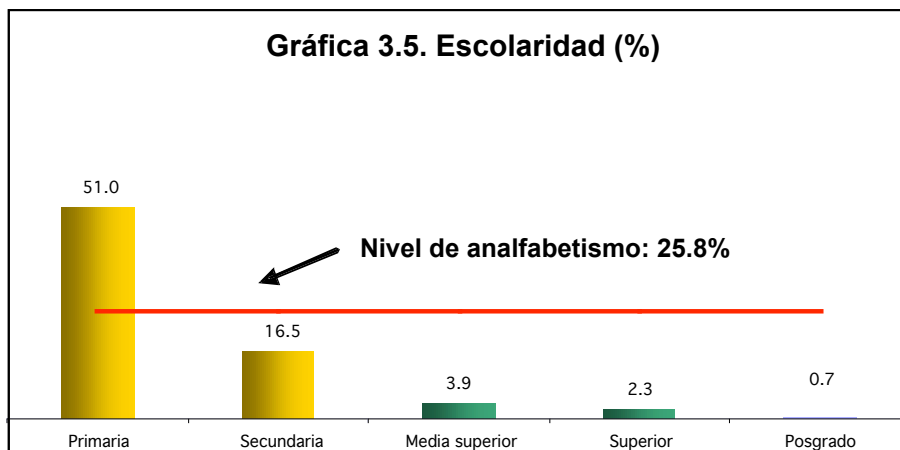
Uno de los resultados esperados de la presente evaluación es que se constituya en herramienta a utilizar por los encargados de tomar decisiones en la formulación de políticas hacia los pueblos indígenas y permita la ampliación, modificación o eliminación de ciertos aspectos de la modalidad Fondos para la Cultura Indígena del Programa para el Desarrollo de las Culturas Indígenas evaluado, de manera que se incremente su eficacia.

I. Características sociodemográficas

Existe una representación equilibrada entre hombres y mujeres, discretamente inclinada hacia los hombres pero, no de manera alarmante. La edad de las personas incluidas en la muestra está mayoritariamente representado en el rango que va de los 30 a los 59 años (54.7%). Dicha población, en términos de su status no está enmarcada en los rangos de pobreza.







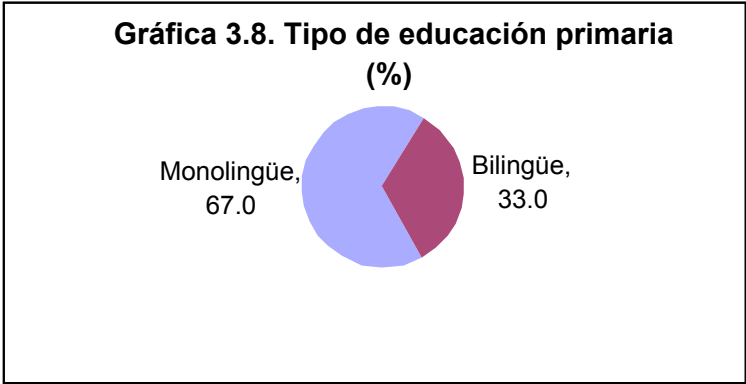
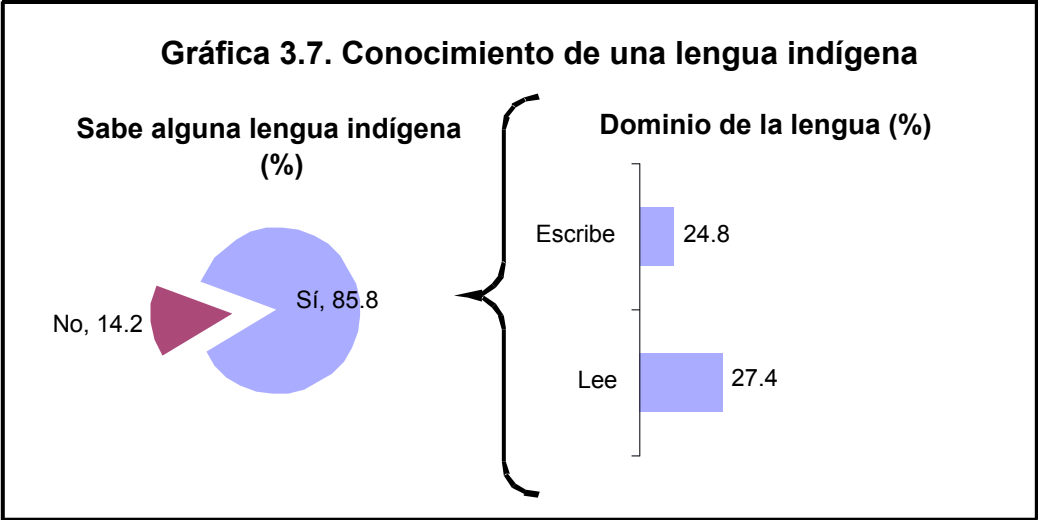
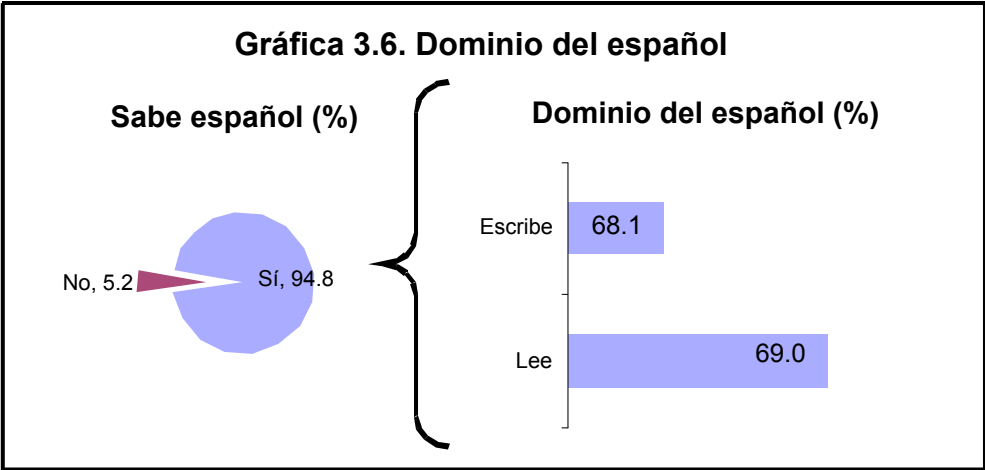
Un rasgo distintivo de los pueblos indígenas es su lengua materna, la que se preserva porque se transmite de una generación a otra. Lejos de ser un obstáculo para sus hablantes, como lo consideran algunos, la lengua es un elemento que denota la pervivencia de la cultura étnica. De hecho, constituye uno de los rasgos que en México se considera distintivo para definir la condición individual de *indígena*.

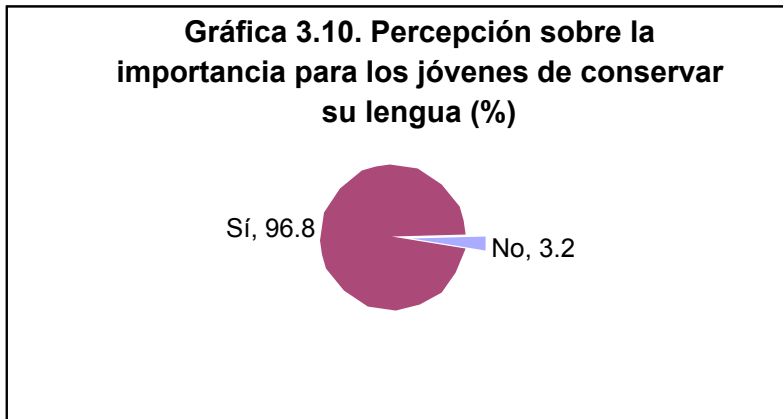
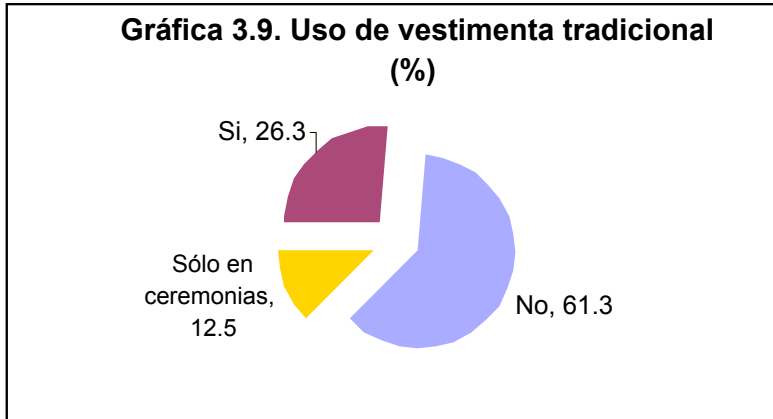
Un elemento particular que muestra la evaluación realizada es que, en una abrumadora mayoría de las entidades visitadas, los indígenas son bilingües, hecho que muestra no sólo el apego a la identidad autóctona sino que, a la par, es expresión de una inculturación, aunque históricamente forzosa, que enriquece a quien la porta.

Cuadro 3: Lenguas y hablantes indígenas en México

Lenguas	Nacional		Estados de la muestra	
	Hablantes	%	Hablantes	%
Total	6,044,547	100.0	2,342,204	38.75
Chol	161,766	2.7	160,797	2.7
Chontal	39,428	0.7	39,098	0.6
Huasteco	150,257	2.5	89,992	1.5
Kanjobal	9,015	0.1	8,982	0.1
Maya	799,696	13.2	246,613	4.1
Mayo	31,513	0.5	6,985	0.1
Mazahua	133,430	2.2	123,792	2.0
Mixteca	444,498	7.4	149,795	2.5
Náhuatl	1,448,936	24.0	594,598	9.8
Otomí	291,722	4.8	236,251	3.9
Tlapaneco	99,389	1.6	93,976	1.6
Tzeltal	284,826	4.7	283,754	4.7
Tzotzil	297,561	4.9	294,995	4.9
Yaqui	13,317	0.2	12,576	0.2
Otras	1,839,193	30.4		

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.





II. Identidad étnica

La existencia de mecanismos de conservación de la identidad basados en la comunidad no garantiza por completo la integridad de las comunidades indígenas. Sin embargo, como modo de supervivencia, las formas tradicionales de producción, los sistemas comunitarios de gobierno y las ceremonias dan continuidad y significado a todo aquello que durante más de 500 años se ha mantenido y ha sido bastante eficaz.

Ser indígena (mixe, zapoteco, maya, etc.) y “moderno” implica la convivencia de dos sistemas de pensamiento que no necesariamente son excluyentes.

Sin embargo, perviven hasta nuestros días, las formas de religiosidad que se observan en las comunidades indígenas obedecen a una visión religiosa que no corresponde en lo fundamental a la visión cristiana aunque incorpora elementos formales del cristianismo.

A pesar de estos cambios, un elemento fundamental de identidad continúa siendo la celebración de las fiestas y ceremonias religiosas como un mecanismo de reforzamiento de la dinámica étnica, con el consecuente despliegue de autenticidad que viene aparejado y que se expresa en las vestimentas propias de cada etnia, así como el consumo de bebidas y alimentos específicos. Es significativo el hecho de que una gran cantidad de descendientes de indígenas que habitualmente no visten las ropas autóctonas, al ser encuestados expresaron que sólo las usan en las fiestas ceremoniales tradicionales o sociales (bodas, bautizos y otras).

Cuadro 4. Credos religiosos

Religiones	Nacional		Muestra 10 estados	
	Profesan	% Profesan	Profesan	% Profesan
Total	8,904,709	99.9	3,720,278	41.8
Católica	7,194,328	80.8	2,865,315	32.2
Protestantes y evangélicas	891,451	10.0	470,255	5.3
Bíblicas no evangélicas	235,037	2.6	114,173	1.3
Otras religiones	28,226	0.3	14,375	0.2
Sin Religión	475,915	5.3	221,299	2.5
No especificado	79,752	0.9	34,861	0.4

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.

Cuadro 5. Analfabetismo indígena en los estados de la muestra

Estado	% Alfabetos	% Analfabetos
Total nacional	67.5	32.5
Campeche	74.0	26.0
Chiapas	58.0	42.0
Distrito Federal	89.3	10.7
Guerrero	48.9	51.1
Hidalgo	63.5	36.5
México	74.5	25.5
Quintana Roo	83.2	16.8
San Luis Potosí	75.2	24.8
Sonora	78.6	21.4
Tabasco	79.5	20.5

Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.

III. Entorno de la pobreza

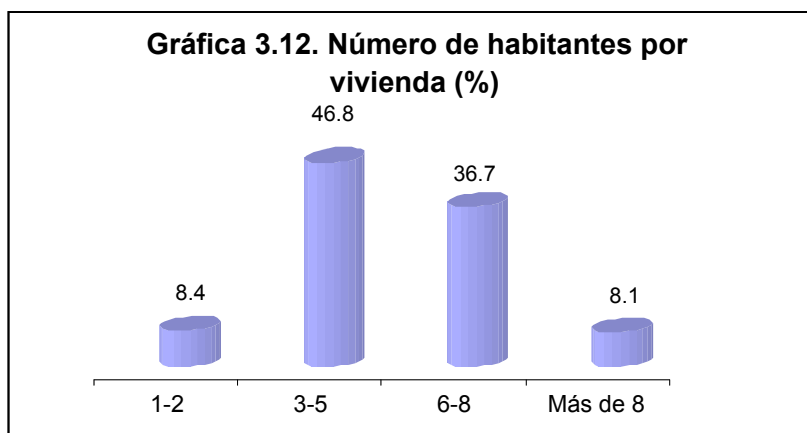
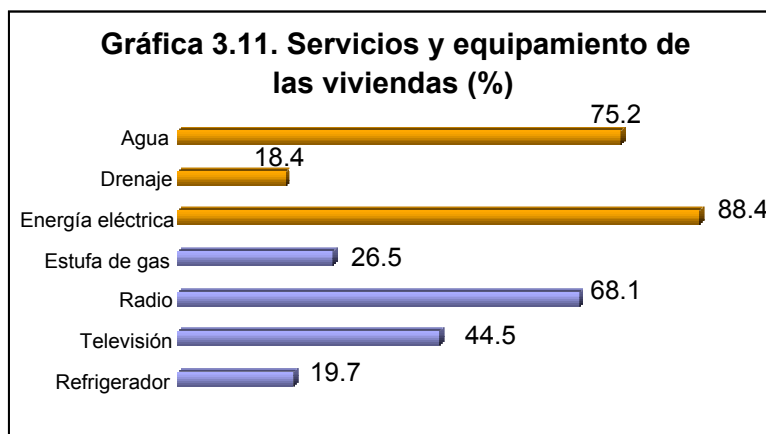
Cuadro 6. Grado de marginación por estado

Estado	Municipios	Índice de marginación	Grado de marginación				
			Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Campeche	11	0.70170		X			
Chiapas	119	2.25073	X				
Distrito Federal	16	-1.52944					X
Guerrero	76	2.11781	X				
Hidalgo	84	0.87701	X				
México	122	-0.60460				X	
Quintana Roo	8	-0.35917			X		
San Luis Potosí	58	0.72114		X			
Sonora	72	-0.75590				X	
Tabasco	17	0.65540		X			

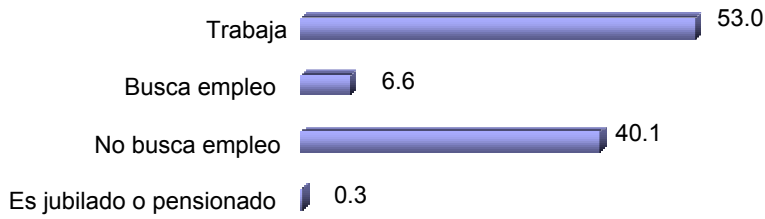
Fuente: Elaboración propia con información de Enrique Serrano Carreto. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI, UNDP y Conapo, 2002.

Cuadro 7. Servicios y equipamiento de las viviendas

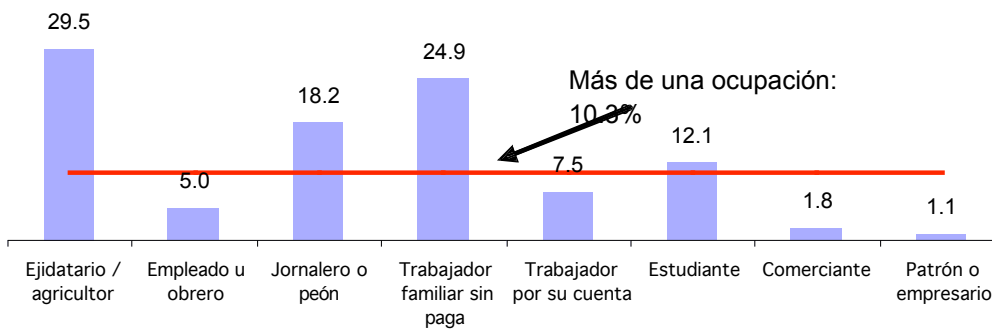
Servicios	Nacional		Servicios	Muestra 10 estados	
	No. de viviendas	% cobertura		No. de viviendas	% cobertura
Total	2,051,444		Total muestra	840,271	41.0
Agua entubada	1,312,285	64.0	Agua entubada	559,774	66.6
Energía eléctrica	1,704,815	83.1	Energía eléctrica	705,904	84.0
Estufa de gas	771,514	37.6	Estufa de gas	350,436	41.7



Gráfica 3.13. Situación laboral (%)

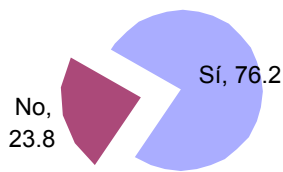


Gráfica 3.14. Ocupación (%)

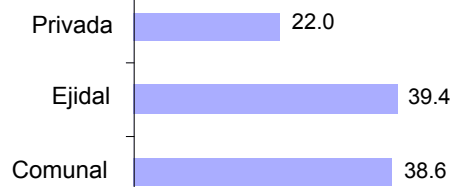


Gráfica 3.15. Propiedad de tierra

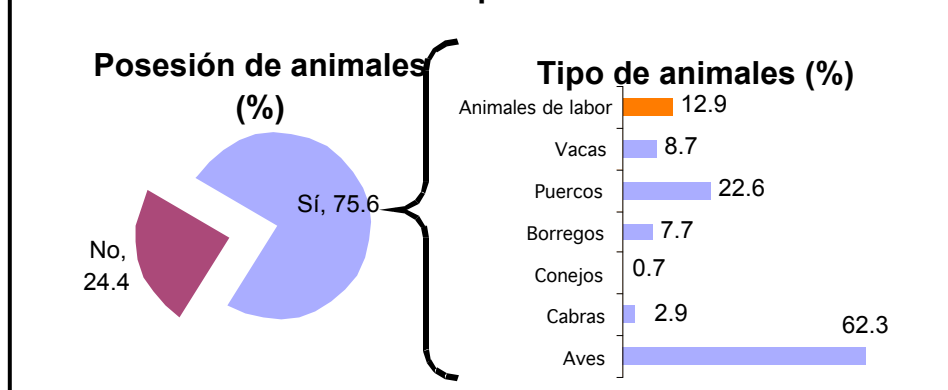
Posesión de tierra (%)



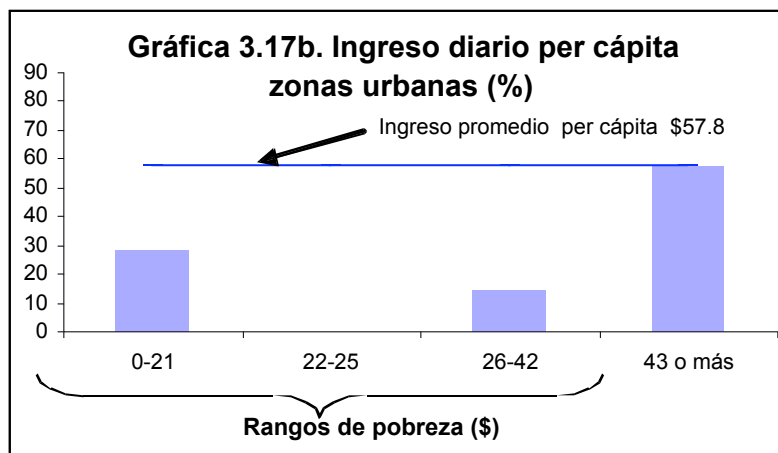
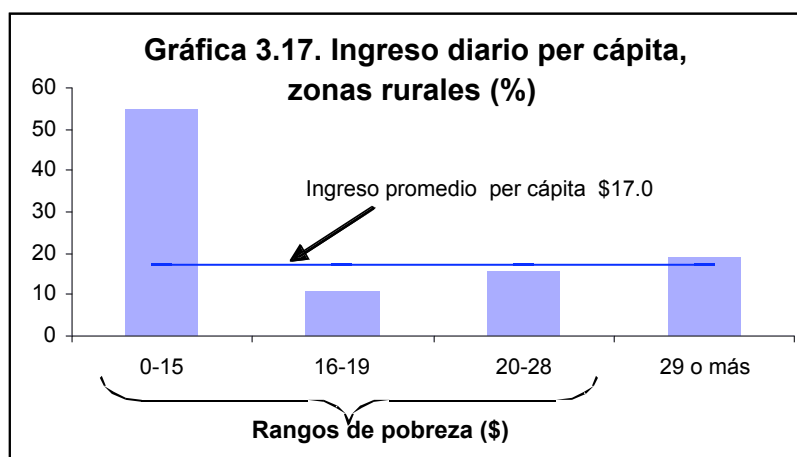
Tipo de propiedad (%)



Gráfica 3.16. Propiedad de animales

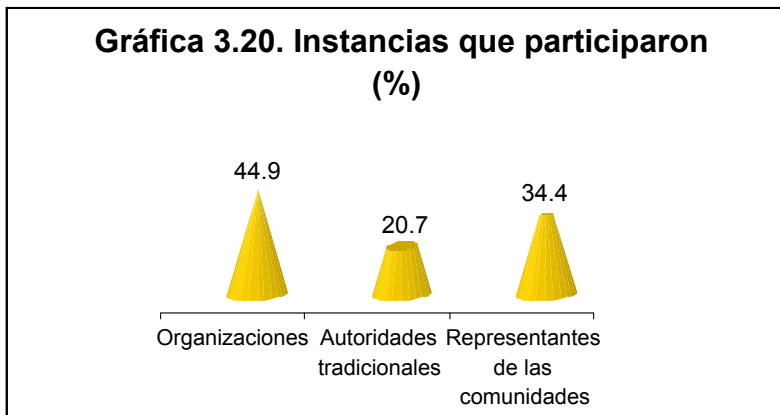
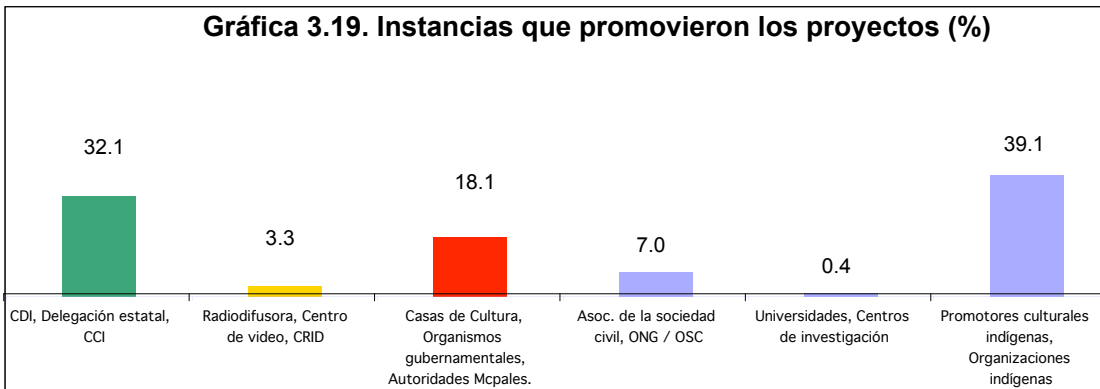
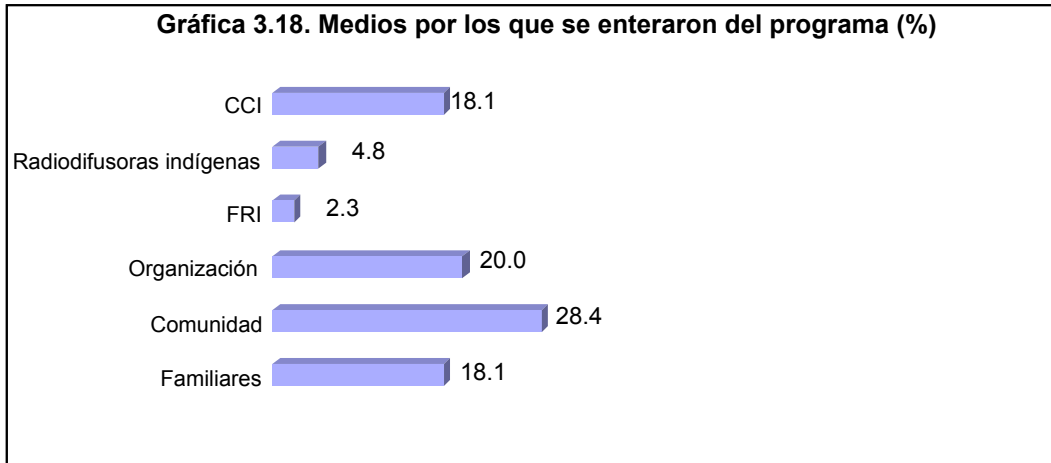


En los niveles de pobreza se observa que la población atendida, en promedio, en el medio rural se encuentran en pobreza de capacidades y la de zonas urbanas no esta en ningún rango de pobreza.

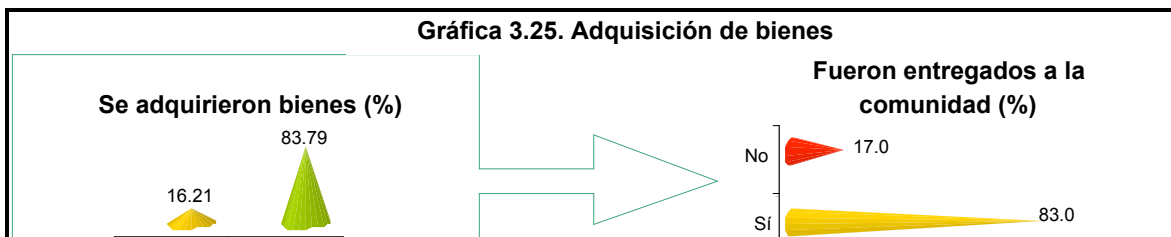
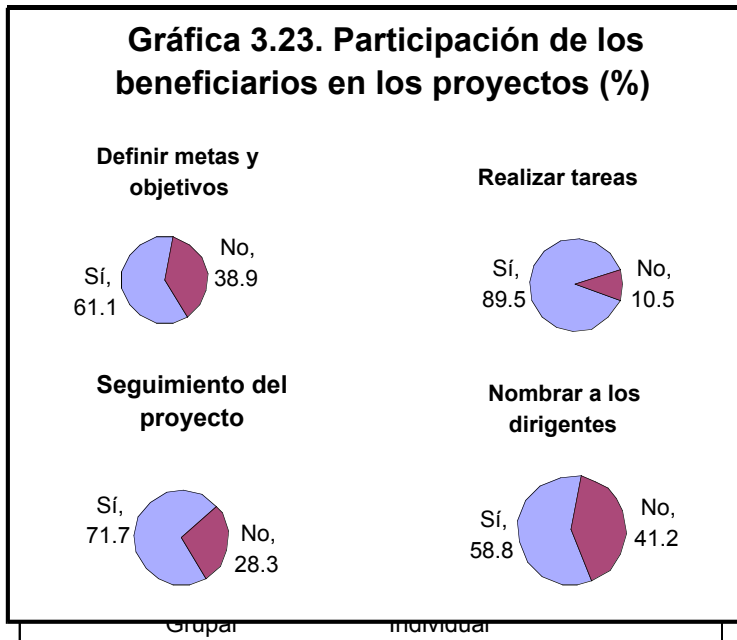
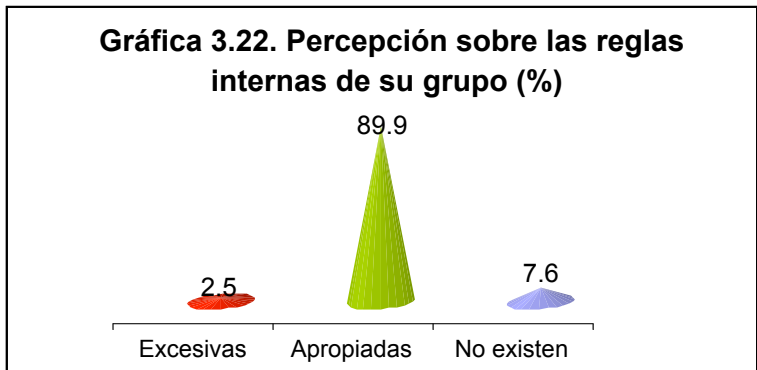
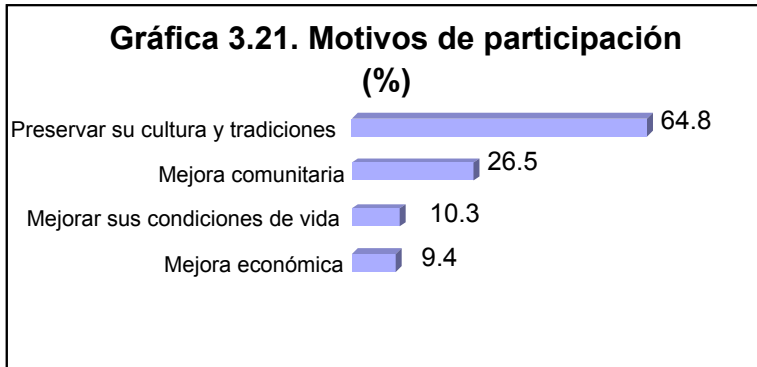


En relación con los medios al servicio de los indígenas, es importante destacar la necesidad de impulsar el papel de las radiodifusoras, que al menos en lo relativo a la promoción del programa no jugaron un papel relevante, como se observa sólo el 4.8 conoció del programa por esta vía.

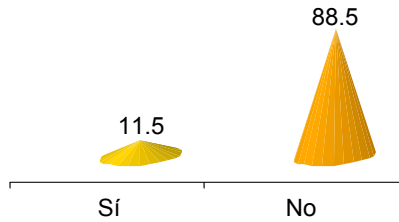
IV. Promoción



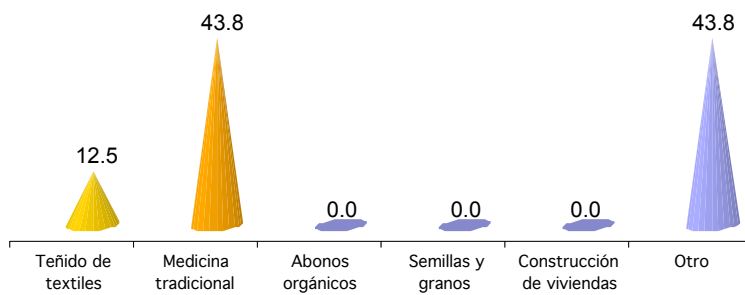
V Operación



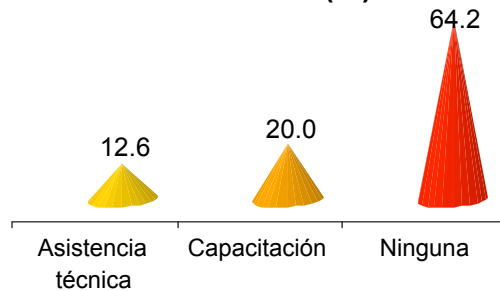
Gráfica 3.26. Proyectos que apoyan alguna tecnología indígena (%)



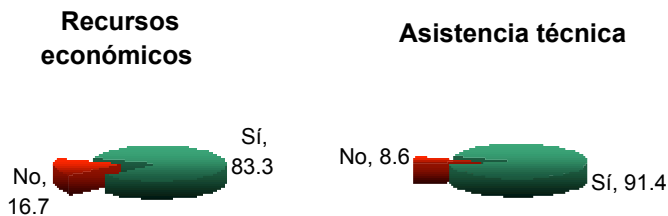
Gráfica 3.26b. Tipo de tecnología (%)



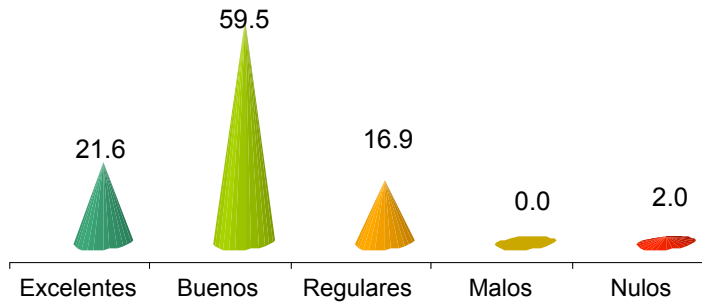
Gráfica 3.27. Capacitación y asistencia técnica (%)



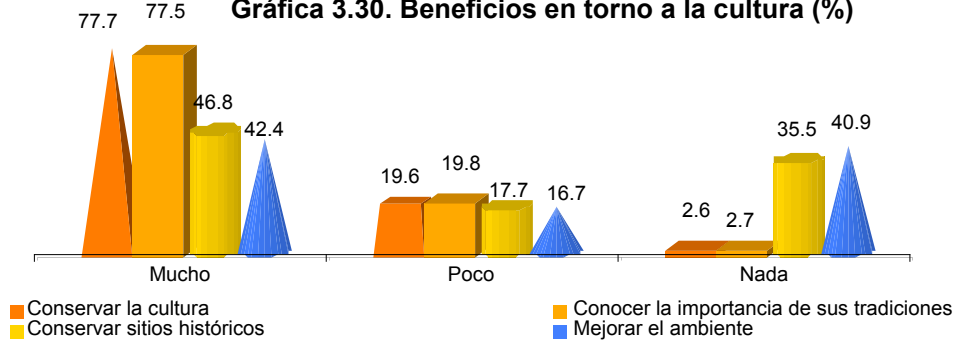
Gráfica 3.28. Oportunidad de los apoyos (%)



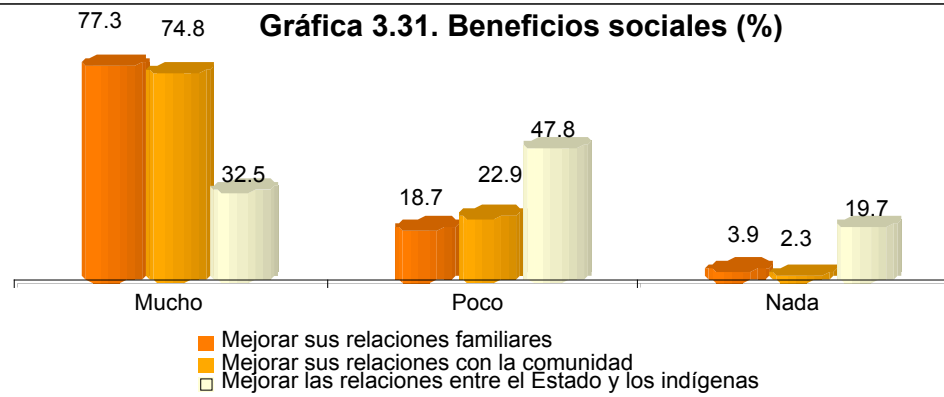
Gráfica 3.29. Grado de beneficios obtenidos (%)



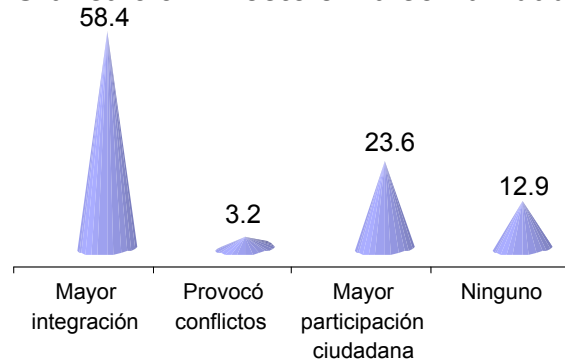
Gráfica 3.30. Beneficios en torno a la cultura (%)



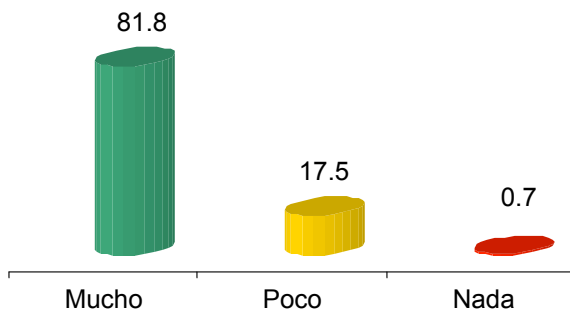
Gráfica 3.31. Beneficios sociales (%)



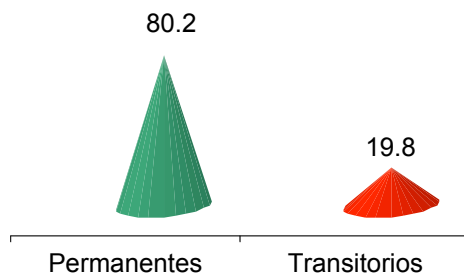
Gráfica 3.32. Efecto en la comunidad (%)

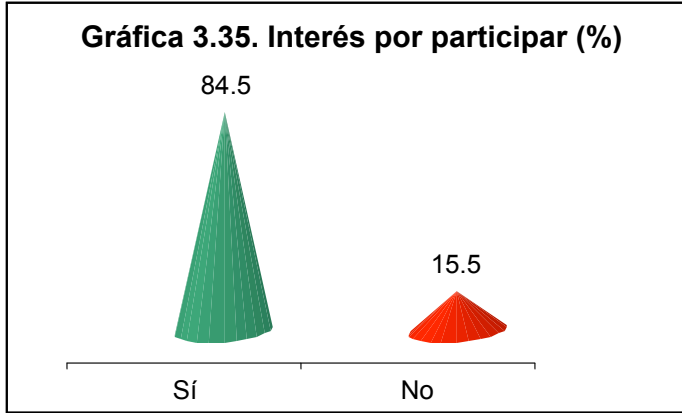


Gráfica 3.33. Grado de satisfacción de los beneficiarios (%)



Gráfica 3.34. Percepción sobre la duración de los beneficios (%)

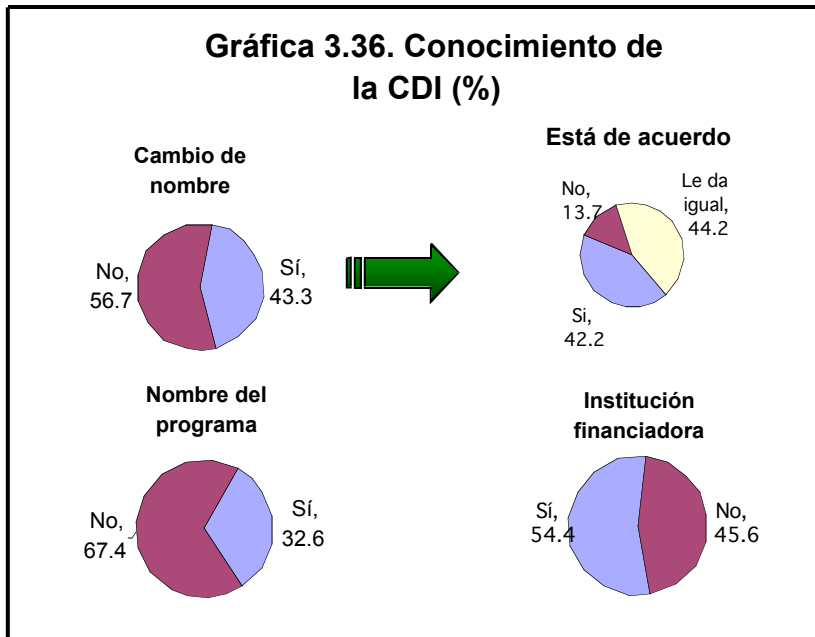




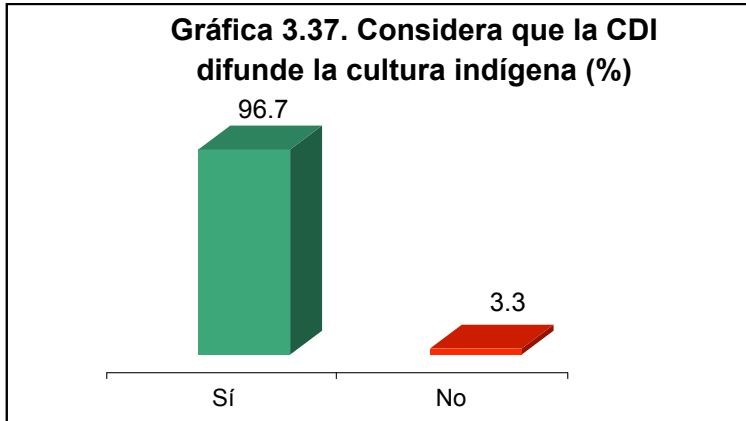
Puede observarse un importante reconocimiento a la labor realizada por la comisión en cuanto a la preservación y rescate de la cultura indígena

VII. Evaluación integral

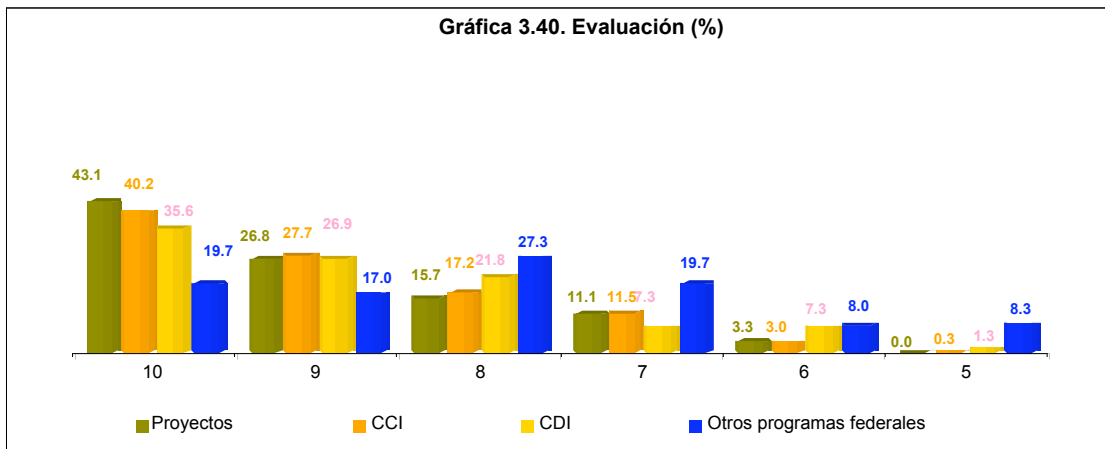
En correspondencia con lo planteado en el decreto por el que se expide la ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁸ (CDI) se manifiesta la continuidad de las acciones emprendidas respecto al anterior Instituto Nacional Indigenista.



⁸ Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003

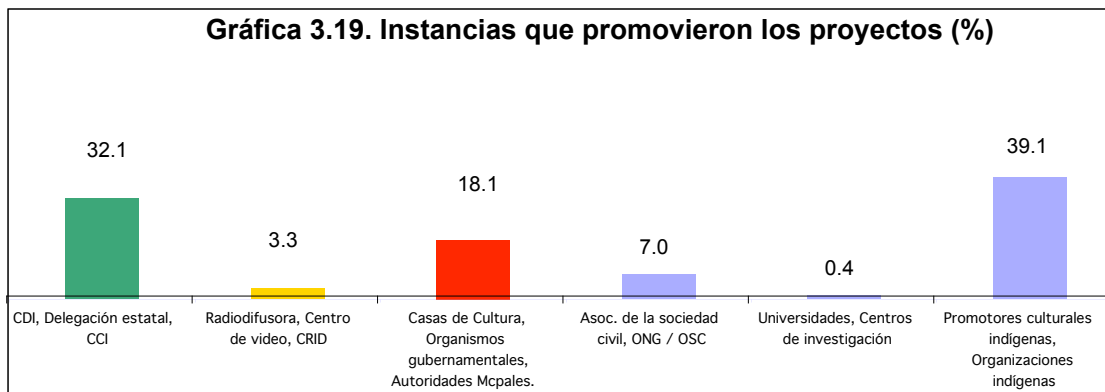
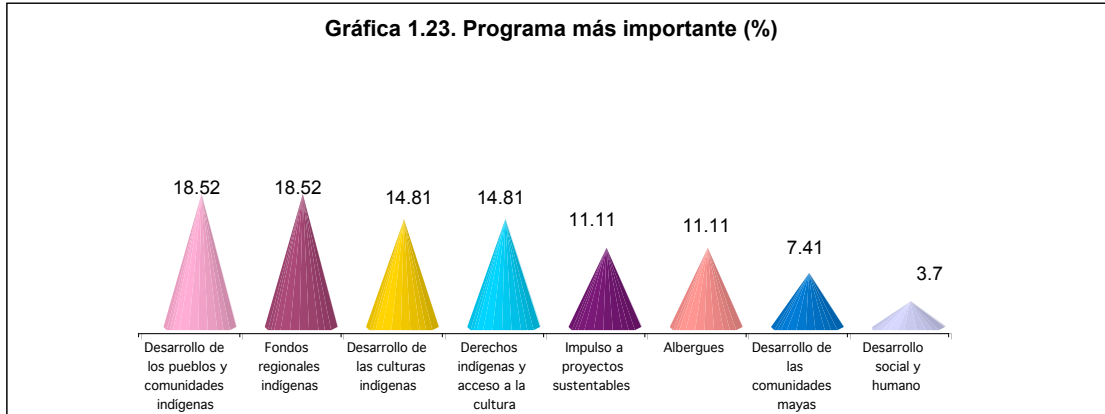


VIII Difusión y conocimiento de la CDI

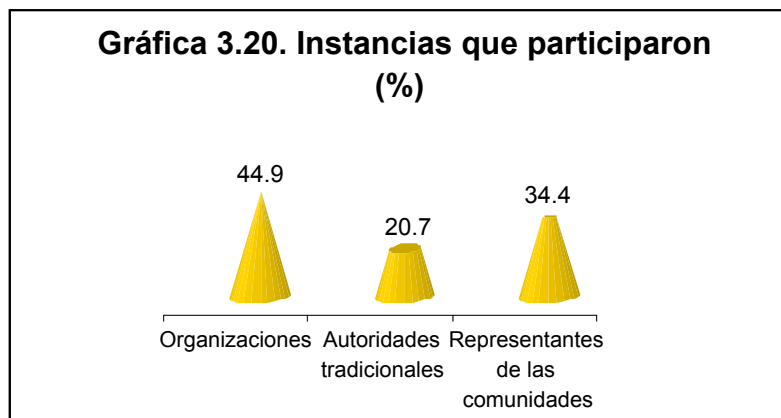


2 Conclusiones

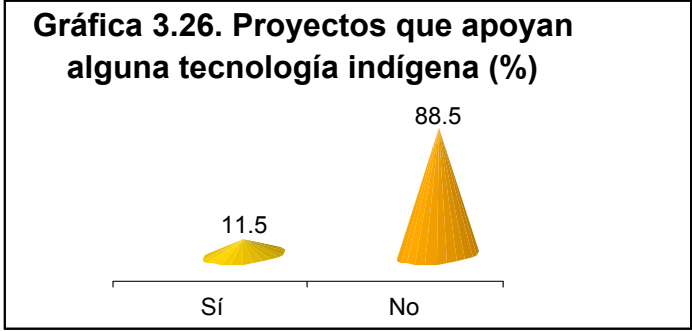
8.1 Este Programa de acuerdo a la opinión de los funcionarios es tan importante como otros programas de la misma institución, punto de vista que es compartido desde la perspectiva de las comunidades indígenas y los beneficiarios. Esta situación resalta la necesidad de una mayor incorporación de las comunidades no solo en la ejecución de los proyectos, sino en el diseño de los programas y de esta manera lograr que los programas reflejen los intereses de los beneficiarios y el impacto que en ellos provoca.



8.2 Los promotores de los proyectos son los propios indígenas de manera directa ó a través de sus organizaciones tradicionales.

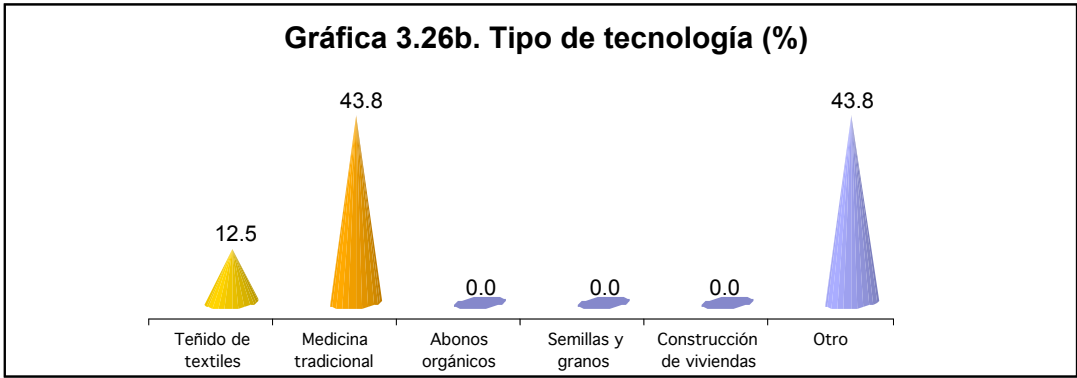


8.3 El término de tecnología indígena no esta bien definido, lo cual permite que diversas actividades, aunque tradicionales, puedan ser clasificadas de esta manera además de que sólo una pequeña parte de los recursos del Programa se destine a este rubro.

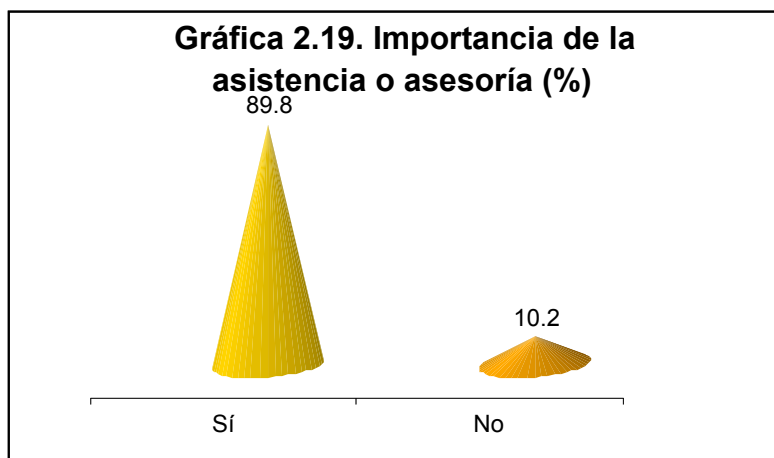
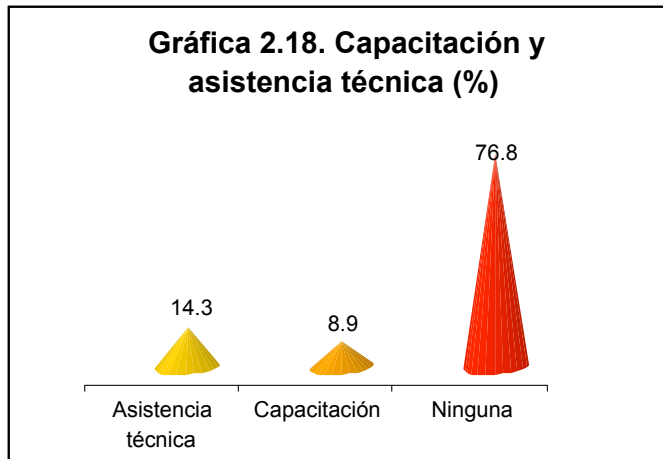


8.4 En este ámbito la actividad de mayor incidencia es la relacionada con la medicina tradicional, que además se sostiene de manera muy precaria y los recursos no alcanzan a financiar el cultivo de unas cuantas especies de plantas.

Cabe señalar que en la vertiente de medicina tradicional de la modalidad Fondos para la Cultura Indígena se detectó en algunos proyectos la existencia de terrenos destinados al cultivo de hierbas y plantas medicinales en estado insalubre, de abandono y carente de los abonos orgánicos que se requieren, lo que resultaría en una amenaza seria para la salud de la comunidad. Qué decir de los dirigentes y beneficiarios de estos proyectos los cuales viven en las mismas condiciones. Y a pesar de ello no se puede negar que estos son esfuerzos muy limitados por rescatar la riqueza herbolaria de estas comunidades.



8.5 Los proyectos culturales de las comunidades indígenas de manera general cuentan con accesoria para la gestión de su proyecto en la etapa de la formulación y esta se reduce de manera sensible respecto de la operación y evaluación de sus efectos.



8.6 En general los proyectos culturales muestran una importante contradicción dado que algunos proyectos dada su naturaleza, no son susceptibles de comercialización (artesanías) y otros, puesto que el bien del intercambio no es el objeto del apoyo (bandas de música), pueden convertirse en una fuente que promueva la ocupación y la mejora económica, “aunque marginal” de los beneficiarios.

Las RO del Programa marcan que las acciones consideradas en los proyectos, no deben incidir directamente en proyectos productivos, en este sentido se observa un contrasentido en los proyectos de artesanía, ya que no existe la posibilidad de que las beneficiarias puedan vender o distribuir (por lo que marcan las RO) sus vestidos tradicionales, así como otro tipo de ropa bordada.

Por lo tanto mientras algunos beneficiarios de instrumentos musicales cobran por sus presentaciones, las mujeres artesanas del Estado de México, se quedan con sus bordados y este hecho limita la dilución de la cultura.

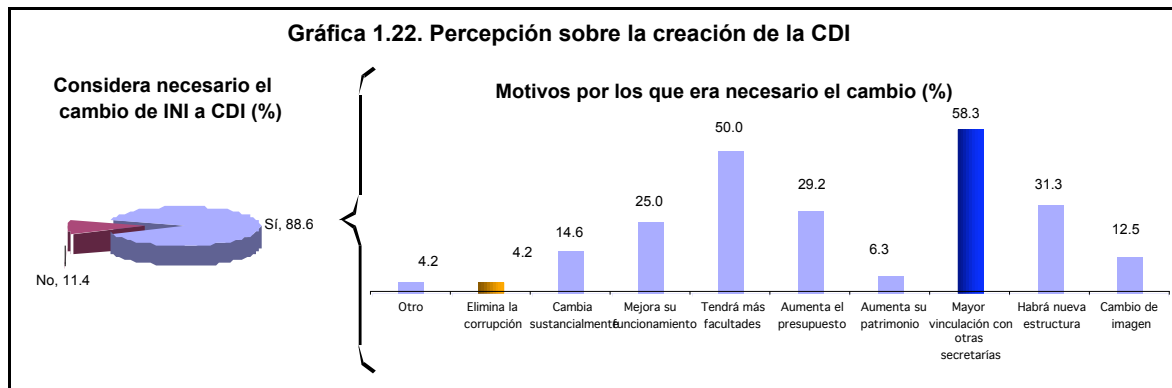
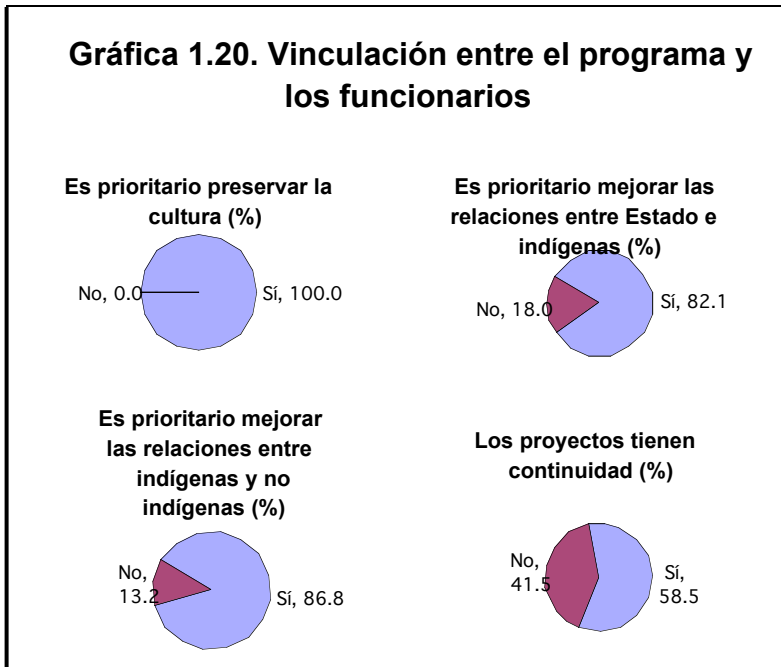
Por lo cual debe evaluarse cual es el objetivo que se persigue con el Programa, ya sea promover la reproducción de las capacidades humanas que encuentran su expresión en la elaboración de artículos o la prestación de un servicio que finalmente coadyuve a preservar la cultura y que signifique además como pudo haber sido en algún tiempo el sustento familiar o simplemente lograr la producción de un evento casi único dada la limitación de los recursos con que se cuenta.

8.7 Existe una marcada ausencia de difusión del Programa de Desarrollo de las Culturas Indígenas, hacia

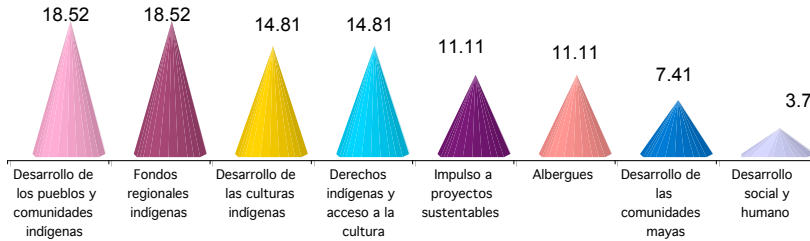
la comunidad a través de los medios institucionales.

8.9 En los proyectos relacionados con lugares sagrados se observó en los proyectos visitados, que estos lugares son templos religiosos de orden católica. Cabe señalar que los recursos se destinan a la rehabilitación o reconstrucción de éstos, que eventualmente ocasionaría conflictos en las comunidades indígenas que profesan otro tipo de culto religioso como el protestantismo.

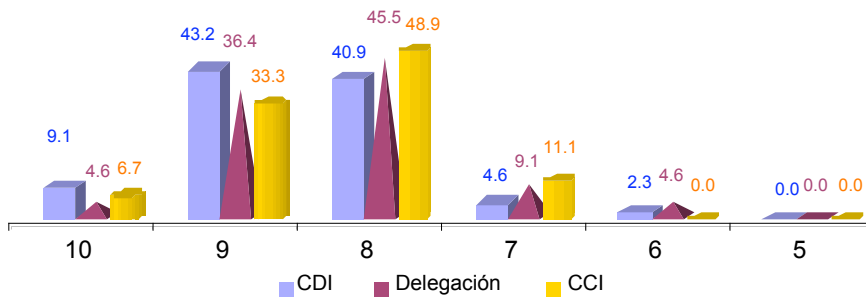
9.1 Impacto de la transformación del Instituto nacional Indigenista en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas



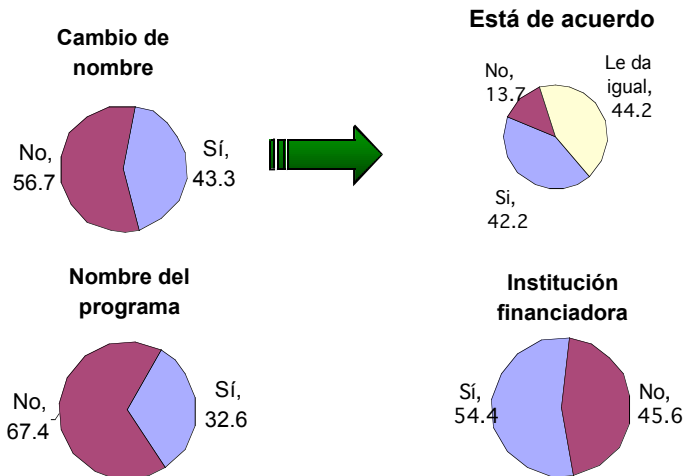
Gráfica 1.23. Programa más importante (%)



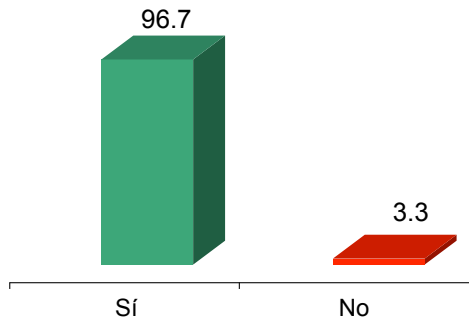
Gráfica 1.24. Evaluación (%)



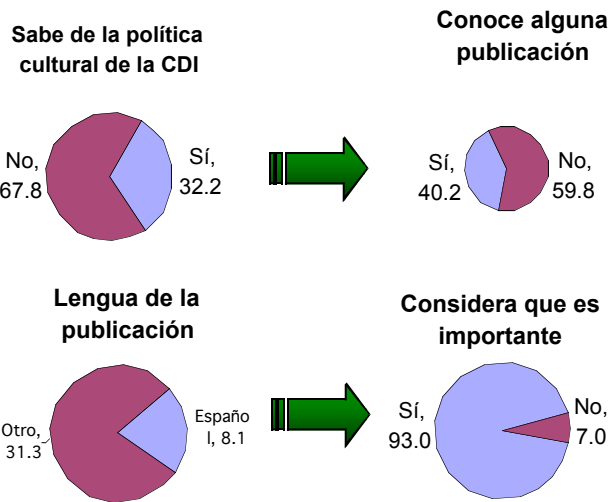
Gráfica 3.36. Conocimiento de la CDI (%)



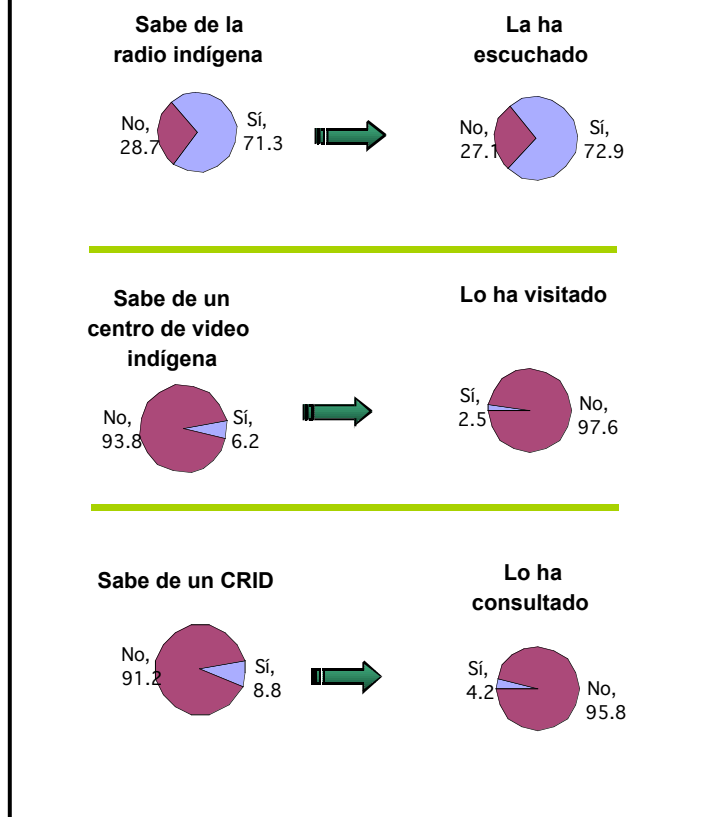
Gráfica 3.37. Considera que la CDI difunde la cultura indígena (%)



Gráfica 3.38. Publicaciones (%)



Gráfica 3.39. Servicios culturales de la CDI (%)



A pesar de que uno de los objetivos institucionales es la preservación rescate y promoción de las culturas indígenas, es contradictorio el tratamiento que se le da al Programa de Desarrollo de las Culturas Indígenas ya que, los recursos que se le asignan a este programa respecto de otros es inferior, esta consideración se desprende del hecho de que la cultura indígena se expresa en los diversos actos de su cotidianidad, lo mismo en las cuestiones ambientales, comerciales, sociales, políticas, etc.

En virtud del análisis de los resultados obtenidos en la evaluación del Programa para el Desarrollo de las Culturas Indígenas, hacemos las siguientes:

RECOMENDACIONES:

- 1. Continuar trabajando para que los puntos de vista de las comunidades indígenas sea considerados a la hora de la selección de los proyectos a apoyar. Según el punto 4.1.2. Difusión Cultural y Producción Editorial, planteado en los Términos de Referencia, es importante *Considerar el punto de vista de las comunidades en las decisiones sobre los eventos a apoyar*, en tal sentido se hace necesario continuar trabajando para que la comunidad desempeñe realmente un papel más activo. No basta con que conozcan de la existencia de radiodifusoras indígenas, si en la práctica no constituyen medios básicos de información para estos, un ejemplo de lo cual es que sólo el 4.8% de los interesados conoció del Programa mediante las mismas y el nivel de difusión a través de dichos medios fue solamente de un 3.3%.**

2. **Aumentar los recursos destinados a fomentar el desarrollo de proyectos de producción editorial indígena en el interior del país. En la evaluación llevada a cabo se observó que son mínimos los recursos destinados a proyectos de producción editorial de las comunidades indígenas, siendo este uno de los resultados no atendidos de la evaluación 2002 del Programa de Promoción de las Culturas Indígenas.**
3. **Trabajar en el fortalecimiento del control de la gestión pública de los programas por parte de los propios indígenas, lo cual podría ejecutarse mediante la realización de talleres previos a las convocatorias de los Programas, en que se den a conocer los objetivos, perfiles y beneficios esperados, así como la forma de darles seguimiento.**
4. Estimular la educación bilingüe intercultural de calidad a través de los diversos medios institucionales. Es importante revertir los resultados planteados por estudios recientes que han identificado que 28% de niños indígenas entre los 6 y 14 años son analfabetos, 29% no asiste a la escuela y de cada 10 niños que ingresan a la primaria dos concluyen el 4to de primaria
5. Eliminar las limitaciones y trabas presentes en las Reglas de Operación, según las cuales en la promoción de las culturas se excluye la posibilidad de vender en el mercado local o exterior los diferentes productos artesanales, que constituyen una parte importante de la expresión material de la cultura indígena, ello restringe su reproducción en futuros ciclos, ya que en el mejor de los casos ocurre una importante acumulación de inventarios. Además de que se limita la difusión de la cultura. Por otra parte, tal disposición no se aplica de manera homogénea, pues muchos beneficiarios de instrumentos musicales cobran por sus presentaciones. En términos generales, de eliminarse esta traba se contribuiría a que la cultura se convierta en una fuerza productiva directa y por tanto juegue un papel importante en la pervivencia de las comunidades, entrelazando este Programa con otros afines.
6. Establecer mecanismos que promuevan el rescate de la cultura herbolaria nacional y contribuyan realmente a preservar la salud de la comunidad.
7. Establecer que la asesoría previa por parte de los promotores culturales o los funcionarios responsables del área de cultura de la CDI, se constituya en requisito para el apoyo a los proyectos.
8. Revisar y garantizar que se cuente con los dictámenes en forma por parte de las autoridades que integran las Comisiones Coordinadoras de Apoyo a las Culturas Indígenas de los Estados (CCACIE).
9. Incrementar la difusión del Programa de Desarrollo de la cultura indígena hacia la comunidad. Ello contribuirá a elevar la calidad y viabilidad de los proyectos, sobre todo si se tiene en cuenta que las vertientes donde más se solicitan apoyos son: música, danza, lugares sagrados y artesanías.
10. Diferenciar el apoyo en la vertiente de lugares sagrados, pues el apoyo en la mayoría de los casos de destina a la rehabilitación o reconstrucción de templos religiosos de orden católico, y ello tiende a ocasionar conflictos en las comunidades indígenas con aquellos que profesan otro tipo de culto religioso, como el protestantismo.
11. Elaborar un programa de entrega de los recursos que tenga en cuenta los factores externos de planificación financiera que puedan afectar su cumplimiento, de modo que se eviten afectaciones en el cronograma y en la calidad de los proyectos.
12. Llevar a cabo talleres de familiarización de los indígenas con los mecanismos institucionales de tipo económico establecidos, tales como el manejo de cuentas bancarias y otros, de manera que puedan, por sí mismos, ejercer el manejo y control de los recursos que se les asignen.

SÍNTESIS EJECUTIVA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2003 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A CARGO DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Coordinador General: Dr. Salomón Nahmad Sittón
Coordinador Regional: Mtra. Rosa María Vázquez-Mellado C.
Coordinador Regional: Dr. Mariano Báez Landa

Colaborador en la redacción: Antrop. Javier Castellanos

Campeche: Lic. Lázaro Hilario Tuz Chi
Guerrero: Mtra. Carla B. Zamora Lomelí
Hidalgo: Mtra. Beatriz Utrilla Sarmiento
México: Dr. Juan Jesús Velasco Orozco
Oaxaca: Mtro. Emanuel Gómez Martínez
S. L. Potosí: Mtro. Alberto García Espejel
Sinaloa: Antrop. Rommel Jáuregui Ornelas
Yucatán: Lic. José Manuel Flores López

Marzo, 2004

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la Evaluación Final del Programa de Desarrollo Social y Humano del 2003. Este programa se deriva de los trabajos impulsados desde 1994, para promover la organización de cuadros indígenas mediante el fortalecimiento de sus procesos organizativos, la formación y capacitación del personal institucional, así como la procuración del mejoramiento en los niveles de bienestar social de la población indígena.

El propósito general del Programa de Desarrollo Social y Humano de los Pueblos Indígenas, es *“contribuir al mejoramiento de los niveles de educación, bienestar social, capacitación y organización social de los pueblos indígenas, para promover su integración al desarrollo del país; para apoyar los procesos de Desarrollo Social y Humano Integral de los Pueblos Indígenas”*, partiendo de esta premisa, la evaluación que aquí se presenta, pretende examinar el funcionamiento de las Modalidades de Bienestar Social, Capacitación Interna e Impulso a la Equidad en la Educación que derivan del programa, con el propósito de analizar el cumplimiento de la normatividad, reglas de operación y manejo de los recursos en el país distinguiendo entre el primer semestre bajo la figura el Instituto Nacional Indigenista (INI), y el segundo semestre con el cambio institucional hacia la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas (CDI).

El logro de la evaluación ha enfrentado varias dificultades que parten de una compleja situación por la que transita la institución:

1. Retraso en la ministración de los recursos.
2. Nueva estructura a la mitad del año, INI a CDI.
3. En el caso de Capacitación Interna, durante el primer semestre funcionó sin Reglas de Operación específicas, como parte de los lineamientos del Programa de Planeación que dejó de existir en el 2003.
4. Modificación del destino de los recursos para apoyar la transición.

El Programa de Desarrollo Social y Humano fue evaluado de manera simultánea al programa de

Albergues y la Modalidad de Capacitación del Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Para la selección de las comunidades en las que se realizaría la investigación, se tomaron como punto de partida los lugares en donde hubiera albergues de la institución, además de los criterios referidos en la metodología, considerando de manera especial los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación vigentes para los programas evaluados.

El trabajo de campo fue realizado durante el mes de febrero en ocho estados del país: Campeche, Guerrero, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán (ver documento de Metodología y Anexos), en donde se aplicaron 280 instrumentos, 106 para Bienestar Social y 174 para Capacitación Interna (ver Cuadro 2) que incorporaron técnicas cualitativas y cuantitativas, cuyo objetivo consistió en verificar la información proporcionada, así como el apego a las Reglas de Operación y a la Normatividad, de manera confiable, como sustento a la toma de decisiones que permitan satisfacer de la mejor manera las necesidades de los pueblos indígenas. Asimismo, la evaluación incluye el impacto social que tiene el Programa en las comunidades, si responde a sus necesidades y si hay coherencia con las propuestas y objetivos del INI-CDI.

Durante el trabajo de campo realizado se aplicaron entrevistas y encuestas en 113 comunidades pertenecientes a 63 municipios de los ocho estados muestra (Cuadro 1), de acuerdo a la muestra representativa autorizada.

La realización el trabajo de campo hacía necesario contar con información de carácter nacional sobre el Programa Operativo Anual (POA) y el Informe de Actividades del 2003 para constar en los estados las cifras y las actividades. Sin embargo, la información de Bienestar Social, fue proporcionada por el área cuando los investigadores ya habían terminado. De alguna manera este escollo se salvó con información que proporcionaron las delegaciones y la que se obtuvo para la Cuenta Pública elaborada por la Subdirección de Programación y Presupuesto de la Secretaría Tesorería de la Comisión.

Para el caso de Capacitación Interna, recibió recursos para operar solamente durante el primer semestre. Sin embargo, en algunos estados reportan que hubo cursos que se realizaron en el segundo semestre debido a la tardía ministración del recurso, y otros se convirtieron en "cursos de continuidad" para realizarlos en el 2004.

Cuadro 2: Relación de instrumentos aplicados en los ocho estados de la muestra.

MODALIDAD DE BIENESTAR SOCIAL RELACIÓN DE INSTRUMENTOS		TOTAL EDOS.
TERCER NIVEL Y MEDICINA TRADICIONAL		
01	Funcionarios de la CDI	
	Delegado	8
	Coordinador de Bienestar Social	6
	Jefe de Salud por cada CCI o Coordinador del CCI	9
ATENCIÓN A TERCER NIVEL		
02	Pacientes y /o familiares que hayan recibido el apoyo	28
06	Funcionarios del albergue "La Casa de los Mil Colores" (Cd. de México)	4
07	Huéspedes del albergue "La Casa de los Mil Colores" (Cd. De México)	10
MEDICINA TRADICIONAL		
03	Organizaciones de médicos tradicionales (total 118) 100%	17
04	Médicos Tradicionales que han recibido algún apoyo del INI-CDI	24
TOTAL BIENESTAR SOCIAL		106
MODALIDAD DE CAPACITACIÓN INTERNA RELACIÓN DE INSTRUMENTOS		TOTAL EDOS.
GUIÓN DE ENTREVISTA		
	Funcionarios de la CDI	
01	Delegados	8
02	Responsables de la modalidad a nivel estatal	8
03	Directores de Centros Coordinadores Indigenistas	12
	Dirigentes de Organizaciones Indígenas	6
CUESTIONARIO		
04	Personal capacitado por la institución.	140
TOTAL CAPACITACION INTERNA		174
TOTAL INSTRUMENTOS		280

1. EL CONTEXTO⁹

El Programa Nacional de Salud 2001-2006 reconoce notables avances en los niveles promedio de salud de la población en México, en este sentido, se puede destacar que en 2003 se dio un paso trascendental para el futuro de la salud de la población mexicana con la reforma a la Ley General de Salud aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de abril de dicho año, lo que da origen al Sistema de Protección Social en Salud. Esta importante transformación estructural termina con la escisión de la población “derechohabiente” y la llamada “población abierta”, y hace de todos los mexicanos ciudadanos con derechos plenos en materia de salud.

No obstante, el Programa subraya que existe una fuerte desigualdad con ciertos sectores del país. Los principales indicadores de salud muestran un rezago importante en las personas más pobres: la población no asegurada, la que vive en los estados del sur y, sobre todo, los habitantes de los municipios altamente marginados. Entre los pobres están también los más pobres que presentan las cifras de mayor rezago: los indígenas, ya que presentan los indicadores más deficientes de salud de todo el país: alta mortalidad general, alta mortalidad infantil, alta mortalidad materna y alta prevalencia de desnutrición. Es una población, además, con elevada fecundidad y periodos intergenésicos cortos.

En 1998 mientras la esperanza de vida al nacer de la población nacional era de 74 años, entre los indígenas era de 69 años. En términos generales, la mortalidad infantil indígena es 58% mayor a la media nacional.

La mortalidad en menores de 5 años es un indicador muy sensible de la desigualdad social. En 1992 la mortalidad en las ciudades mayores de 15 000 habitantes era cercana a 30 por cada 1 000 nacidos vivos. En contraste, en los municipios con 40% o más de población indígena, según un estudio de la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional Indigenista (1993), la tasa era de 55 por cada 1 000 nacidos vivos, y en las regiones cora, tarahumara y huichol de 89, 95 y 100, respectivamente.

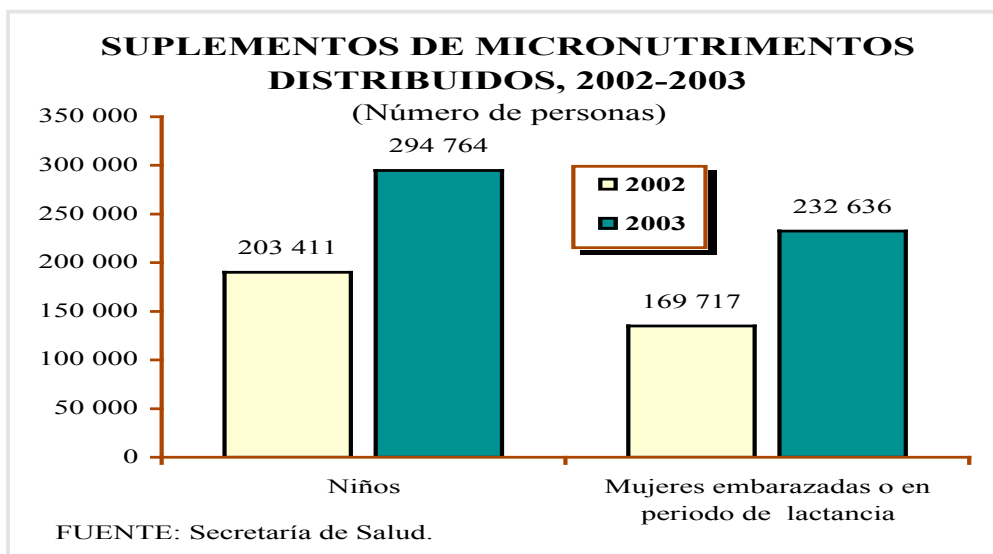
Al igual que en menores de 5 años, en los adultos hay una tendencia a que se incrementen las diferencias en la tasa de mortalidad. Entre 1992 y 1998 la mortalidad entre los adultos varones en el medio rural se mantuvo estable, mientras que en las poblaciones mayores de 15 000 habitantes disminuyó 17%. En el caso de las mujeres, en este periodo, la tasa de mortalidad en el medio urbano se redujo 12% mientras la rural se incrementó 5%. El número de muertes de las mujeres indígenas durante el embarazo, parto o puerperio casi triplica al de las mujeres no indígenas.

De septiembre del 2001 a agosto del 2002, se capacitó al 100% del personal de salud de municipios de centros y unidades móviles que atienden a la población indígena de los 361 municipios considerados dentro del Programa, con un enfoque intercultural.

Se promovieron servicios de salud impulsando la relación con la medicina tradicional a través de foros de intercambio entre médicos tradicionales y alópatas en beneficio de la población indígena.

Durante el año 2002, el Programa amplió su cobertura a 550 municipios de 18 entidades federativas, dotando de suplementos con micronutrientes a 203 411 niños menores de dos años y 169 717 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, 16.9 y 13.1 por ciento más respectivamente, en relación a los atendidos el año anterior.

⁹ La información vertida en este apartado proviene del Tercer Informe de Gobierno, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 y Programa Nacional de Salud 2001-2006.



La educación en los pueblos indígenas¹⁰

Los rezagos que experimenta la población indígena en materia educativa son tan importantes como los que registra en salud y alimentación, que junto con la pobreza son factores relacionados que crean un círculo de carencia que tiende a repetirse

“Aproximadamente 1 564 856 de población analfabeta es indígena y representan el 34% de los Hablantes de Lengua Indígena de 15 años y más. El analfabetismo entre la población indígena triplica el promedio nacional. (Censo INEGI, 2000)

“La diferencia por sexo en la asistencia a clases es evidente: Prácticamente la mitad de las mujeres indígenas no cuenta con educación primaria, sea por inasistencia o abandono; esto, a su vez, refleja el bajo porcentaje de instrucción postprimaria femenina que no alcanza el 9%.

“La Secretaría de Educación Pública estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional; un índice de deserción de 3.8% contra 2.1% a nivel nacional; y un índice de reprobación de 12.7% contra 6% a nivel nacional

“El índice de Rezago en Educación 2001, elaborado por INI y SEDESOL con base en información del INEGI, muestra claramente que el mayor rezago se concentra en los municipios indígenas; A nivel nacional, 21% de los municipios registran muy alto grado de rezago en educación, mientras que para el caso de los municipios indígenas, este indicador se eleva al 48%.

“En las regiones indígenas hay un decremento significativo en el número de escuelas al avanzar en los diferentes niveles educativos, de tal suerte que el número de escuelas secundarias es mucho menor que el de primarias y los niveles post-secundarios son prácticamente inexistentes.

“Una demanda de los pueblos indígenas es la ampliación de la educación intercultural bilingüe en todos los niveles educativos. La mayor parte de las propuestas educativas se ha inclinado por un modelo en el que la lengua indígena se usa como instrumento para facilitar al niño su adaptación a la escuela, pero no se utiliza para la alfabetización en la propia lengua. Esta práctica provoca un menor aprovechamiento escolar de los niños indígenas y debilita el uso de las lenguas.

“Es evidente que abatir el rezago educativo en la población indígena es una tarea primordial y que implica un desafío en materia de motivación, diseño de currículum, elaboración de materiales y atención con un

¹⁰ La información de este apartado proviene del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

enfoque intercultural y cercano a los intereses y necesidades de esta población. También es cierto que abatir este rezago rebasa ampliamente la esfera educativa y que requiere de mejoras sustanciales en las condiciones de salud y pobreza de los pueblos indígenas

Programa de Desarrollo Social y Humano de la CDI

La conformación del programa tiene fundamento en los lineamientos establecidos en el decreto que expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y abroga la ley de creación del Instituto Nacional Indigenista (Diario Oficial, 21/05/03). Ahí se establece que la recién creada Comisión será responsable de instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, se otorga a la Comisión la personalidad jurídica y el patrimonio del Instituto Nacional Indigenista y se dispone que se regirá con el Estatuto Orgánico de éste último en tanto no se expida el correspondiente en los plazos fijados.

El Programa de Desarrollo Social y Humano nace con el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2003, integrado por tres modalidades: Bienestar Social, Capacitación Interna e Impulso a la Equidad en la Educación.

Las tres modalidades que integran al Programa tienen diferentes orígenes: Bienestar Social en sí mismo era un programa que fue evaluado como tal en el 2002; Capacitación Interna formaba parte de los lineamientos del Programa de Planeación, mientras que Impulso a la Equidad en la Educación estuvo considerada dentro del Programa de Promoción de las Culturas Indígenas. Cada una de estas modalidades integran el nuevo Programa de Desarrollo Social y Humano conforme a las Reglas de Operación para los programas de la recién creada CDI, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 8 de septiembre de 2003, donde se establece su pertenencia a diferentes áreas como instancias normativas: Bienestar Social a la Dirección de Operación y Desarrollo, Capacitación Interna a la Dirección de Organización y Capacitación Social, e Impulso a la Equidad a la Dirección de Investigación y Promoción Cultural. No obstante, la evaluación del 2003 tuvo como punto de partida las Reglas de Operación del 2001, que continuaron operando hasta septiembre de 2003.

Modalidad de Bienestar Social

En la Comisión, la estrategia de Promoción a la Salud, se desarrolla a través de la modalidad de Bienestar Social, perteneciente a la Subdirección de Bienestar Social de la Dirección de Operación y Desarrollo, para contribuir al mejoramiento de la situación de salud y las condiciones de vida de las comunidades indígenas.

La Modalidad de Bienestar Social está integrada por dos proyectos: "Atención a Tercer Nivel de Asistencia Médica" y "Medicina Indígena Tradicional", el primero, da continuación a la respuesta que la institución ha venido ofreciendo ante la demanda de servicios de atención médica especializada que reclaman las comunidades indígenas. El segundo, es el resultado de los lineamientos políticos y programáticos, establecidos por la Comisión, con el objeto de fomentar los procesos organizativos de los médicos indígenas tradicionales y la investigación de la medicina indígena tradicional mexicana.

El proyecto de Atención a Tercer Nivel inicia en 1980, obedeciendo a las necesidades de una atención médica especializada e igualitaria para pacientes indígenas, la cual no existía en esta población y menos en enfermedades como el cáncer, ya que las barreras sociales, culturales y geográficas bloqueaban su desarrollo. Por lo que dicha población recurría a la capital mexicana, para intentar solicitar dichos servicios. Por ende, se implementa el proyecto de apoyo a Tercer Nivel, que en principio debería aportar: gastos de traslado a pacientes, hospedaje, alimentación, pago de servicios médicos y medicamentos, entre otros.

El albergue indígena "la Casa de los Mil Colores", se inserta en el proyecto: "Atención a Tercer Nivel de Asistencia Médica" dentro de la Modalidad de Bienestar Social, de la Subdirección del mismo nombre, la cual pertenece a la Dirección de Operación y Desarrollo. El albergue funciona desde 1993 primero atendiendo únicamente niños y a partir de 1999 se incorpora la atención a adultos.

A través del proyecto de Medicina Tradicional, la Comisión promueve los procesos de organización de los médicos indígenas tradicionales y fortalece el desarrollo de la medicina tradicional como el recurso primario de atención a la salud de los pueblos indígenas. Sus estrategias consisten en la elaboración conjunta de programas de trabajo con los representantes de las organizaciones de médicos indígenas para su articulación con el sistema de salud y el fomento a la participación comunitaria, en torno a los procesos de medicina indígena tradicional.

Hasta septiembre del 2003 se publicaron las Reglas de Operación que dan origen a esta modalidad dentro del Programa de Desarrollo Social y Humano.

Modalidad de Capacitación Interna

Esta Modalidad operó extraoficialmente como tal a partir de enero del 2003, y es hasta septiembre del 2003 en el Diario Oficial, cuando es reconocida formalmente como modalidad dentro del Programa de Desarrollo Social y Humano. Para el logro de la presente evaluación, el punto de partida para evaluar Capacitación Interna, son los lineamientos del Programa de Planeación, en donde estaba contenida.

Capacitación Interna solamente tuvo recursos para operar durante el primer semestre del 2003. Algunos eventos de capacitación fueron realizados en el segundo semestre por la tardía ministración, sin embargo son evaluados como actividades del primer semestre. La evaluación de esta modalidad se limita a los primeros seis meses del 2003, tomando en consideración los eventos que se movieron al segundo semestre.

En el Programa de Trabajo 2003 de la Dirección de Organización y Capacitación Social se definen de manera estratégica los contenidos para la capacitación del personal hacia el año 2003 *“...busca responder al contexto actual de las necesidades, a la estructura funcional y al plan estratégico de la institución, en ese sentido se propone una orientación hacia un perfil actualizado de su personal, para un mejor desempeño de los actuales contextos de su quehacer.”*

Modalidad de Impulso a la Equidad en la Educación

La modalidad de Impulso a la Equidad en Educación (Becas de Nivel Superior) opera desde 1990 buscando dar respuesta a la demanda de los pueblos indígenas de acceso a la formación académica de nivel superior. Aún cuando los recursos otorgados no han logrado cubrir toda la demanda, si han sido una invaluable acción institucional que abre camino hacia la equidad y se encuentra incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Paralelamente la modalidad tiene la atribución de celebrar Convenios de Colaboración para apoyar la Maestría en Lingüística Indoamericana que dirige el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), destinando recursos económicos para apoyar el trabajo de las Escuelas de Música en los Estados de Michoacán y Oaxaca.

En términos programáticos esta modalidad tiene los siguientes objetivos:

- Proporcionar estímulos económicos a estudiantes indígenas de escasos recursos, para la realización de estudios de nivel superior.
- Asegurar la permanencia de estudiantes indígenas en universidades públicas del país.
- Propiciar el compromiso con el estudiante indígena de mejorar su nivel académico.
- Fomentar el desarrollo profesional de jóvenes indígenas para la culminación de sus estudios.
- Propiciar que el estudiante indígena tome conciencia de la importancia de su participación dentro de la sociedad nacional.
- Apoyar el desarrollo de Organizaciones Indígenas que tienen como objetivo la revaloración, rescate y difusión de la música indígena (Escuelas de Música).

Para el ejercicio fiscal 2003, la modalidad de Impulso a la Equidad en la Educación, no ejerció recursos dentro del programa normal, sin embargo, las acciones fueron realizadas con recursos del eje temático

de Apoyo al Desarrollo Académico de Jóvenes Indígenas y Apoyo a la Formación Cultural y Educativa de Indígenas que son reportados en la modalidad de Capacitación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Es lamentable la ausencia de recursos para esta modalidad, considerando que los rezagos en materia de educación en los pueblos indígenas son muy graves.

2. BENEFICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Modalidad de Bienestar Social

Proyecto de Atención a Tercer Nivel

Si bien las acciones del proyecto en el campo de Tercer Nivel de Atención son valiosísimas para sus beneficiarios, es evidente que sólo responden a una mínima porción de la población indígena que en términos reales podría, con toda legitimidad, demandar el derecho a ser beneficiado por este proyecto.

La cobertura del proyecto es muy reducida. La población a la que alcanza a atender (ver Costo – Beneficio / Costo - Efectividad) es poca en relación a la demanda, por lo que no es posible hablar de que el INI-CDI esté resolviendo medianamente los requerimientos reales de apoyo para las canalizaciones de tercer nivel.

Es comprensible que no exista la promoción, de haberla sería imposible atenderla. No se está resolviendo la falta de apoyo a los habitantes de las comunidades indígenas localizadas en las regiones de atención prioritaria, que cuenten con acceso limitado o nulo a los servicios de salud.

Todo el personal del CDI considera a este proyecto como proveedor de recursos económicos. Sin embargo, debido a lo raquítico del presupuesto asignado a cada estado, el personal responsable del proyecto a nivel estatal, se convierte en gestor ante las instancias del sector salud así como las de carácter asistencialista; en ocasiones para obtener una parte del monto solicitado, en otras para tramitar el ingreso a hospitales o conseguir la donación de algún aparato ortopédico. Esta gestión es de gran valor para la población que por sí misma no podría realizarla, debido a los mecanismos instituidos por el sector salud. Cabe resaltar que para lograr la gestión de apoyos en otras instituciones, solamente el coordinador de la modalidad a nivel estatal, cuenta con canonjías que le permiten gestionar.

A partir de los testimonios recabados mediante los instrumentos levantados en campo, se puede ver claramente que el proyecto es considerado por la población como un invaluable recurso comunitario que da cobertura ante graves carencias que persisten en las condiciones de vida y salud que cotidianamente viven los pueblos indígenas.

A pesar de todos los problemas y contradicciones que pudiera tener este proyecto, no cabe duda que esos 2,058 pacientes que recibieron apoyo para la referencia a un tercer nivel, difícilmente lo hubieran conseguido por sí mismos. En las instituciones del sector salud, el trato a la población indígena suele ser discriminatoria. Así que no puede dejarse de lado que, con dificultades, la CDI puede dar ese apoyo tan significativo en la procuración de atención a la salud a este sector marginado de la población. Lamentablemente, la atención disminuyó con relación al año anterior en que fueron atendidos 3781 pacientes. Comprensible dado la reducción en el monto del recurso.

Cuando los traslados son hacia la ciudad de México, mediante el albergue “La Casa de los Mil Colores”, el paciente junto con su acompañante, deberían recibir el servicio de alimentación y hospedaje, y en caso necesario, cubrir los gastos funerarios. No obstante, este albergue también ha sido afectado por el recorte presupuestal y rebasado en su capacidad de atención, motivo por el cual, ha limitado la recepción de pacientes principalmente a quienes ya tiene registrados y tienen consultas agendadas.

El albergue brindó apoyo a un total de 314 pacientes, rebasando la meta que se habían programado de 300 pacientes para el ejercicio de 2003; de éstos se atendieron 251 durante el primer semestre del año y 63 para el segundo semestre. Debido a que en la mayoría de los casos los pacientes atendidos necesitan ser acompañados por algún familiar, a los cuales se le proporcionan los servicios de alimentación y hospedaje, la institución estableció una meta de atención de 300 acompañantes,

cubriendo al final del año un total de 302 acompañantes; de estos se atendieron 229 en el primer semestre y 73 en el segundo semestre de 2003. La diferencia observada entre el número de pacientes y de acompañantes se debe a que los pacientes adultos con buena evolución en ocasiones acuden a sus consultas sin acompañante.

Este albergue recibe principalmente, pacientes que envían los hospitales que atienden población indígena. No está cubriendo la demanda real, misma que es desconocida por la institución para cada uno de los estados de la República. Existe una fuerte contradicción: el albergue tiene las instalaciones subutilizadas, cuenta con una capacidad mayor a la demanda que atiende, sin embargo, no tiene recursos económicos para apoyar con todos los gastos que se derivan con cada paciente. El albergue cubre traslados locales y foráneos, medicamentos, análisis, prótesis, intervenciones quirúrgicas. Lo hace de tres maneras: con recursos financieros de la Comisión, con donativos y mediante negociaciones con las instituciones de salud para lograr un nivel 1 (sin pago).

Proyecto de Medicina Indígena Tradicional

El apoyo que la CDI brinda a las organizaciones de médicos tradicionales no trasciende el orden formal, pudiendo ser un proyecto clave para el reforzamiento de la identidad y la autonomía étnica, en tanto que los médicos tradicionales son gente con prestigio dentro de las comunidades, muchas de las veces líderes de opinión. El proyecto no tiene un planteamiento estructurado para fortalecer realmente la organización comunitaria indígena.

Los beneficios del proyecto deben ser vistos a la luz de sus objetivos y desde esa perspectiva se concluye que los “beneficios” se centran únicamente en el apoyo para la permanencia de algunas organizaciones ya formadas. El proyecto no ha promovido el desarrollo del sistema de medicina tradicional así como su difusión, ni reporta acciones encaminadas a la interacción con la medicina alópata.

En todos los estados, las decisiones del destino de los recursos y las acciones, no forman parte de un proyecto mayor preestablecido, coherente, y bien diseñado, con base en una detección de necesidades de los médicos tradicionales. En general, los proyectos del INI-CDI reciben mayor o menor apoyo dependiendo del interés que tenga el tomador de decisiones, delegado o director del CCI, descubriendo a aquellos que considera de menor relevancia. No hay evaluación del impacto de las actividades en las comunidades. Sin embargo hay excepciones en las que los miembros de las organizaciones participan en cuanto al destino del recurso que les es ministrado y en la detección de necesidades y la inclusión de los médicos tradicionales para la elaboración de los programas de trabajo.

No existe un censo de los médicos tradicionales a los que el INI-CDI da apoyo. Los estados no han proporcionado la información al responsable en nivel central para su elaboración. En general, la comunicación entre los estados y las oficinas en la ciudad de México, es deficiente. Existe una ruptura entre ambos niveles, los funcionarios de la capital desconocen la situación real de las comunidades indígenas y las condiciones en las que operan los CCI. Esta distancia impide que la toma de decisiones esté sustentada con base en la realidad. Esta situación fue señalada en la evaluación del 2002 y continúa sin cambio.

En coordinación con el sector salud y otras instituciones en los ámbitos estatal y regional se realizaron las siguientes actividades:

- Cinco eventos para la promoción y difusión de la medicina indígena tradicional en los estados de: Michoacán, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz, y Quintana Roo.
- Apoyo y coordinación de acciones en la semana nacional de salud y vacunación a nivel nacional.
- Se realizaron cursos de capacitación a médicos indígenas tradicionales de 16 estados sobre Fórmulas Magistrales en el Hospital de Jesús en la Ciudad de México.
- Se participo en reuniones de trabajo y coordinación con el grupo interinstitucional de salud reproductiva, con el grupo interinstitucional de vigilancia epidemiológica de enfermedades no transmisibles, (patologías bucales), con el CONAVE, subgrupo de laboratorio y con el grupo técnico interinstitucional de enfermedades transmisibles y no transmisibles, del CONAVE.

En cuanto a los informes que envían los Estados, éstos distan mucho de ser explicativos y de justificar plenamente la inversión. Las cifras que se leen y sus conceptos –cursos, acciones, eventos- se dan sin explicar qué tipo de cursos se refieren o cuales son las acciones que llevaron a cabo o a qué eventos asistieron. No se cuenta con la información que pueda aclarar las actividades reales a las que se refieran y menos medir el impacto del destino del recurso. Esta manera de “evaluar” con números únicamente los resultados de un proyecto nacional, no permite que el personal vigile el cumplimiento de los objetivos y las Reglas de Operación. La inercia los lleva a buscar el logro de metas numéricas sin cuidar el contenido, por lo que no hay seguimiento ni evaluación del impacto de sus acciones. De esta manera no podemos evaluar cabalmente el beneficio del proyecto. Sin embargo, cabe señalar que la existencia de las 62 organizaciones atendidas, es de suma importancia para la medicina tradicional, su conformación, registro y permanencia, son grandes beneficios para los pueblos indígenas, por lo pronto es un avance en el reconocimiento de estas prácticas y en el fortalecimiento de los médicos como grupo.

El proyecto es visto principalmente como proveedor de recursos materiales y financieros, ya que sin ellos los médicos indígenas tradicionales consideran que la CDI no aporta nada. Esto fue observado en el caso de organizaciones que se conforman para poder acceder a los recursos del proyecto pero que se desintegraron cuando dejaron de recibir recursos, en dinero y especie.

Modalidad de Capacitación Interna

Conforme al POA de la DOCS, para el año 2003 Capacitación Interna se planteó como meta la formación y capacitación de 2,869 integrantes del personal institucional mediante 118 eventos y cursos en las 23 delegaciones del país y algunos de los centros coordinadores del instituto. A pesar de que las metas estaban programadas para un año, la modalidad solamente recibió recursos para el primer semestre, impidiendo con esto su consecución. Adicionado a esto la DOCS señala que hubo una tardía liberación hasta finales del mes de febrero y principios de marzo, y no en enero conforme a lo programado.

El Informe del primer semestre de la DOCS señala como líneas de formación para los 24 entidades federativas: *“...planeación, desarrollo humano, actualización administrativa, actualización profesional y perspectiva de género.*

“Durante este período la dirección de Organización y Capacitación Social impulsa la Capacitación Interna del Instituto, con un presupuesto anual de 5 042.08 miles de pesos en la cobertura institucional, que beneficiará a 2,869 empleados del INI, mediante eventos de formación de cuadros institucionales, de desarrollo económico, de administración, de informática y de procuración de justicia.

El Informe de Gestión enero - junio de la DOCS, reporta *“...el recurso que sí se desahogó para el programa durante este período, correspondió a la vertiente de Capacitación Interna, de donde se resalta la inclusión de contenidos transversales sobre los derechos indígenas, perspectiva de género y desarrollo integral sustentable en la formación de los servidores públicos que participan en la formulación y operación de proyectos para el desarrollo humano y social de los pueblos indígenas.*

Cabe señalar que el Informe no es explícito en describir las estrategias implementadas que habrían garantizado la inclusión de los contenidos transversales mencionados.

Asimismo se señala que: *Capacitación Interna realizó reuniones para la planeación y programación de los eventos, así como reuniones con gobiernos de los estados y con las universidades estatales. Asimismo, se organizaron y realizaron conjuntamente con INMUJERES talleres de capacitación al personal técnico operativo de las Delegaciones Estatales y CCI's en el marco de las “Jornadas de Capacitación por la Equidad”, beneficiando a 19 técnicos operativos. Con relación a los avances en materia de Educación a Distancia, se inició con el diagnóstico de infraestructura para la capacitación, como preparativo para la realización de eventos con uso de la señal satelital ILCE-EDUSAT.*

3. COSTO – BENEFICIO / COSTO - EFECTIVIDAD

Los recortes y retrasos presupuestales repercuten en el adecuado cumplimiento de los compromisos agendados, tales como la realización de cursos y la entrega de apoyos a organizaciones.

Proyecto de Atención a Tercer Nivel

Enero – Junio

La Dirección de Operación y Desarrollo reporta que “En términos comparativos, el presupuesto autorizado en el 2002 (\$6'040,5 miles de pesos), es ligeramente menor al autorizado para el 2003 (\$6,683.0 miles de pesos) anual, y un modificado de \$6,661.9 anual, (6 245.4 normal y 416.5 subsidios), del cual se reporta un presupuesto ejercido en el periodo enero – junio de \$3,132.9, en total, (\$2,963.7 normal y 169.2 subsidios), lo que representa un 47.0 % de ejercido con relación al presupuesto modificado anual, y un 140.3 por ciento con relación al presupuesto programado en el periodo, el cual fue de \$2,233.0. La variación entre lo programado y lo ejercido se debió, principalmente, a la gran demanda de los apoyos que proporciona el proyecto en las delegaciones estatales y en la ciudad de México” [Albergue “Casa de los Mil Colores”].

En cuanto a las metas alcanzadas se reportan en el periodo a 1,801 pacientes apoyados de 1,343 pacientes programados, lo que representa un 134.0 % de avance con respecto a la meta programada, y un 56.3 % de avance con respecto a la meta anual.

Julio - Diciembre

En el periodo julio-diciembre se programó atender a 2 079 pacientes, de los cuales se reporta una meta alcanzada al final del periodo de 2 058 pacientes apoyados, lo que representa un 99.0 % de cumplimiento con respecto a la meta programada. En cuanto al presupuesto, se autorizaron originalmente \$ 3 987.5 miles de pesos, cantidad que se modificó resultando \$ 4 407.4, el ejercicio de los recursos se reporta en \$ 3 943.0 lo que representa un 89.4 % con respecto al presupuesto modificado.

Los datos sobre la asignación de gastos para: traslado de pacientes, hospedaje, alimentación, medicamentos, aparatos y hospitalización, no son reportados por las delegaciones y se definen de acuerdo al presupuesto asignado a cada Delegación (monto muy limitado).

No obstante, el personal del proyecto reconoce que no es posible cubrir la totalidad de los gastos de la canalización de cada paciente. Los criterios que utilizan para la asignación de recursos son a consideración del responsable, quien busca dar lo mínimo para poder apoyar a la mayor cantidad posible de pacientes. No existe claridad en los criterios de asignación ni los de selección de las personas a quienes se les brinda el servicio. Algunos testimonios de delegados estatales ratifican la situación:

*Lo mínimo, buscamos que todo mundo coopere [Otras dependencias] para dar lo menos.
Es variable, primero se busca que se puedan conseguir otros apoyos o que el hospital condone las cuentas, en el último de los casos, el INI paga un porcentaje de la cuenta.
... varias solicitudes se han rechazado por falta de presupuesto”*

En cuanto a la Casa de los Mil Colores, durante 2003 logró un beneficio anual de 314 pacientes y 302 familiares con un costo ejercido de \$ 4,496.39 miles de pesos que equivale al 108.86 % de la meta anual que fue modificada, debido a un sobregiro para medicamentos, autorizado por la Secretaría de Tesorería y la modalidad de Bienestar Social.

Además del presupuesto asignado, la casa contó con donativos en medicamentos y en especie (alimentos, ropa, juguetes, etc.) por \$ 579.64 miles de pesos, de los cuales \$ 426.36 fueron donaciones de medicamentos y tratamientos médicos. Los donativos representan el 12.89% del presupuesto ejercido anual y el 19.47% de lo ejercido en medicamentos.

Dentro del presupuesto anual ejercido, los gastos más representativos son: medicinas y productos farmacéuticos (48.70%), subcontratación de servicios con terceros (17.95%), productos alimenticios (10.32%) y servicio de traslado de personas (9.50%).

Proyecto Medicina Indígena Tradicional

Para todo el ejercicio 2003 se programó un monto autorizado inicial de \$ 3,104.1 miles de pesos para atender a 60 organizaciones de médicos tradicionales. El presupuesto fue modificado y autorizado hasta la segunda quincena de mayo, quedando definida la cantidad de \$ 3,065.4 miles de pesos como presupuesto anual. Esta situación que provocó el desfase de aportaciones a las distintas organizaciones de médicos, obteniendo resultados parciales hasta el mes de junio.

Enero - Junio

Para el primer semestre del 2003 se contó con un presupuesto asignado de 1,017.4 miles de pesos de los cuales se ejerció apenas el 5.95% (50.3 miles de pesos) en una sola entidad para la realización del curso de Formulas Magistrales en el que se tuvo participación de Médicos Tradicionales de 16 entidades. En el periodo de enero a junio, correspondiente al INI, se programó la meta de 30 organizaciones de Médicos Tradicionales Indígenas por atender, pero se cumplió sólo en un 40%.

Julio - Diciembre

Para el segundo semestre se asignaron 1,367.0 miles de pesos (1,067.0 en recurso normal y 300.0 en subsidio) de los cuales se ejercieron \$ 1,245.3 miles de pesos, que representan el 91.1% del total para el periodo (962.6 en recurso normal y 282.6 en subsidios). El presupuesto correspondiente al segundo semestre fue subsidiado en alrededor de un 22 % con recursos provenientes de otras áreas.

En contraste, para el segundo semestre, como Comisión, se estableció la meta nacional de 30 organizaciones apoyadas y se logró abarcar hasta 50, alcanzando un 166.67 % de cumplimiento de la meta semestral. Para el total anual el porcentaje de eficiencia se compensa alcanzando un 103.3 %, aún cuando los recursos para esta área sufrieron una reducción de 22.2 % en presupuesto asignado y 57.1 % en ejercido respecto 2002. Lo anterior nos deja ver que la efectividad en relación a metas alcanzadas no decayó a pesar de la drástica desproporción entre los recursos asignados y ejercidos durante el primer semestre.

Es notorio que con menos de la vigésima parte del presupuesto asignado, se dio una cobertura en metas cumplidas de 40%. En contraste, para el segundo periodo, con apenas el 91 % de los recursos asignados, se sobrepasó la meta logrando 167.67 % respecto a lo planificado para el periodo.

Se puede resumir para el cierre a diciembre, que el monto ejercido total fue de 3,021.9 miles de pesos que representa el 98.6% del presupuesto autorizado anual y un 100% con respecto al recurso ministrado a las unidades operativas. Las delegaciones estatales reportaron el cumplimiento de las metas al 100%. Sin embargo, las observaciones de campo muestran que en algunos casos, los miembros de las organizaciones se han dividido y no están teniendo actividades como grupo.

En su informe anual, el área señaló que no se contó con datos que permitieran cuantificar un costo-beneficio detallado general o estatal de lo que se puede asignar a cada organización, pues ello depende de cuántas existan por estado y de la propuesta que éstas presenten, así como del presupuesto con el que cuenten. Menos aún, se puede definir sobre las acciones de organización, coordinación, estudios de investigación y eventos a desarrollar.

Lo que se puede observar, es el monto que se destina a los estados para apoyar a las organizaciones, el cual aparte de ser limitado no llega a tiempo para su aplicación y además, tiende a decrecer debido a los recortes presupuestales federales. Los retrasos y los recortes, impiden al personal cumplir con su programa de actividades, lo que ocasiona pérdida en la credibilidad por parte de los médicos tradicionales de las organizaciones.

Modalidad de Capacitación Interna

La Dirección de Organización y Capacitación Social contaba con un presupuesto anual de 5,042.08 miles de pesos para impulsar la Capacitación Interna del Instituto, proyectando beneficiar a 2,869 empleados institucionales, mediante eventos de formación de cuadros institucionales, desarrollo económico, administración, informática y procuración de justicia. Sin embargo, solamente contó con recursos para ejercer durante el primer semestre.

De manera paralela, el número de cursos o eventos realizados en el periodo como INI alcanzó apenas un 26.27% de eventos respecto de los 118 programadas para el año, lo cual indica que desde mediados del año el proyecto presentaba ya un importante rezago en cuanto al avance físico de las metas planteadas.

En la información obtenida en campo por los investigadores en los ocho estados, fue difícil cotejar la información de la realización de los cursos en tiempo y forma, por un lado porque no fue posible acudir a todos los CCI's para entrevistar al personal beneficiado y por otro porque algunas personas no recordaban la fecha en la que habían tenido lugar los cursos (Ver Anexos).

La capacitación al personal de la institución es de suma importancia, porque independientemente de que por sí mismos no generan cambios institucionales, son un fuerte apoyo en el trabajo de los trabajadores indigenistas. Es lamentable que durante el 2003, el rubro de capacitación haya contado con recursos insuficientes.

Lo anterior deja ver cómo los retrasos en la ministración de recursos limitan considerablemente las acciones por realizar, lo que a su vez ocasiona que una vez liberados los recursos resulte ya difícil normalizar el avance físico en el cumplimiento de metas que de ese modo se vio irremisiblemente mermado.

A partir de la comparación de la programación presupuestal anual de la DOCS estimada para 61 cursos formativos de continuidad y 57 cursos nuevos, salta a la vista la desproporción en los costos de los mismos, ya que a pesar de planificarse con una equitativa distribución en cuanto al número de cursos por realizar y personas por capacitar, los cursos nuevos absorben el 76.3 % del total presupuestado, con un costo *per capita* de \$2,683 pesos por persona capacitada, muy por encima de los \$831 pesos para el caso de cursos de continuidad. No es posible entender la desproporción dado que los informes proporcionados son de carácter cuantitativo y no señalan las razones de la desproporción ni permiten la inferencia.

Por otra parte, en términos reales, el costo *per cápita* de los eventos reportados como realizados en el primer semestre pasó de \$187.32 por persona capacitada a \$ 567.68 del primer al segundo trimestre. Se puede inferir a partir de ello que el bajo costo que arroja el primer trimestre da cuenta de las limitaciones y privaciones a las que el proyecto tuvo que ajustarse para atenuar el rezago y cumplir parcialmente los compromisos adquiridos.

4. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Con relación al objetivo general, del Programa de Desarrollo Social y Humano, ha contribuido mínimamente al *"...mejoramiento de los niveles de educación, bienestar social, capacitación y organización social de los pueblos indígenas, para promover su integración al desarrollo del país; para apoyar los procesos de Desarrollo Social y Humano integral de los Pueblos Indígenas.*

Con relación a los niveles de educación y organización social, su logro fue del 0%, no hubo recursos. En cuanto a las modalidades de Bienestar Social y Capacitación Interna, la institución intentó cubrir el objetivo pero esto ha sido de manera tan reducida que no es posible hablar de un impacto en el mejoramiento de los pueblos indígenas en esos ámbitos. En cuanto al logro del objetivo es posible hablar de un 30%, que define realización de actividades para la consecución de los objetivos, mas no de *"contribuir al mejoramiento de los niveles de... bienestar social, capacitación... de los pueblos indígenas, para promover su integración al desarrollo del país..."* En buena medida esto se debe al presupuesto insuficiente.

Con relación a la medicina tradicional la Comisión no ha contribuido a su desarrollo y fortalecimiento, y es vista, por parte del personal de la CDI, como un importante recurso de atención a la salud para las comunidades indígenas, mas no como el principal.

Este objetivo dejó de cumplirse en el momento en el que desaparece Atención Primaria a la Salud como servicio a los pueblos indígenas proporcionado por la institución. Cumplimiento: 0%¹¹

- *Promover la concurrencia de los sectores público, privado y social para contribuir a la solución de los problemas físicos-ambientales y a la protección de los ecosistemas.*

No se cumple de ninguna manera, la institución no aborda este objetivo. Cumplimiento 0%

- *Contribuir a elevar el nivel nutricional de la población indígena, mediante la acción coordinada de los diferentes sectores involucrados.*

No existen acciones encaminadas al logro de este objetivo. Cumplimiento 0%.

- *Contribuir a la recuperación de la salud de enfermos indígenas de escasos recursos, que requieren atención médica especializada, mediante su canalización a unidades médicas de tercer nivel del sector salud.*

Debido al raquítico presupuesto asignado para apoyar la Tercer Nivel de Atención, no es posible resolver la demanda real de la población indígena del país, no obstante, son loables los constantes esfuerzos del personal para canalizar y brindar apoyos a la población que de manera natural confluye hacia la institución. Cumplimiento 30%

- *Promover el desarrollo del sistema de medicina indígena tradicional como alternativa para la atención de la salud*

Las acciones de promoción son muy limitadas debido al poco recurso presupuestal y a lo limitado de su trabajo con los médicos tradicionales en términos numéricos. Cumplimiento 10%

- *Fortalecer a las organizaciones de médicos indígenas tradicionales y la interacción del sistema de medicina tradicional con la medicina alópata, que permita complementar los servicios de atención a la salud.*

Por el mismo motivo presupuestal, las organizaciones de médicos tradicional no reciben apoyo suficiente, sin embargo, también cabe señalar que este proyecto tiene una fuerte característica de asistencia clientelar, los mismos médicos, las mismas organizaciones, son quienes reciben apoyo, sin promover los programas hacia otras personas. Solamente en el estado de Hidalgo hay promoción a las relaciones entre médicos alópatas y médicos indígenas. Cumplimiento: 10%

- *Apoyar la difusión de la práctica médica tradicional orientada a su preservación como herencia cultural de los pueblos indígenas.*

Las acciones de preservación solamente se vieron en algunas reuniones de intercambio entre médicos tradicionales jóvenes y los de más edad, mas no hay reportes de publicaciones o difusión a nivel nacional o hacia otros sectores de la población. Cumplimiento: 10%

Proyecto Atención a Tercer Nivel

Este proyecto fue diseñado para beneficiar a la población indígena que requiere una canalización al

¹¹ La evaluación del cumplimiento de los objetivos es difícil de calcular en términos porcentuales debido a que no existe un indicador claro que precise lo que es el 100%. Por tal motivo, el porcentaje calculado parte de la subjetividad del evaluador.

tercer nivel de atención y, debido a su situación de extrema pobreza, necesita apoyo económico para cubrir gestión de exenciones, gastos de transporte, alimentación, traslado en ambulancias, medicamentos, estudios de especialidad y artículos complementarios -prótesis, muletas y sillas de ruedas-, así como los gastos del acompañante. Este proyecto recibió 4 407.5 miles de pesos dividido entre 24 estados del país para todo el año, insuficiente para poder ayudar medianamente a resolver la necesidad.

En la realidad, la Comisión solamente puede apoyar a algunos solicitantes con una mínima parte del dinero necesario, que a veces no excede del 10%. No obstante, su capacidad de gestión, le permite negociar con el sector salud lo que resta, ya sea en dinero, atención, medicamentos o servicios, y así resolver la necesidad del paciente. En general, la población desconoce la existencia del proyecto, el cual no cuenta con una partida presupuestal para su difusión debido a que no podría cubrir la demanda que fuera generada.

Proyecto Medicina Indígena Tradicional

Objetivos Específicos

- *Promover el desarrollo del sistema de medicina indígena tradicional como alternativa para la atención de la salud.*

El cumplimiento del objetivo no se ha logrado de manera completa y eficiente por el escaso presupuesto y las ministraciones a destiempo. Cumplimiento: 10%

- - *Fortalecer a las organizaciones de médicos indígenas tradicionales y la interacción del sistema de medicina tradicional con la medicina alópata, que permita complementar los servicios de atención a la salud.*
 - *Se debe apoyar la difusión de la práctica médica tradicional orientada a su preservación como herencia cultural de los pueblos. (Reglas de Operación)*
-
- *Estos objetivos cada vez están mas lejos de cumplirse debido a la falta de presupuesto y la presencia de un programa rector estructurado, definido y sustentado que contemple a la medicina tradicional como un sistema en sí mismo, con sus propios mecanismos de desempeño y no como un proyecto de transculturación hacia la medicina alópata como sucede en la actualidad. Cumplimiento: 10%*

Los investigadores encontraron en los estados que no se cumplen cabalmente los objetivos del proyecto de Medicina Indígena Tradicional. En el año 2003 el INI-CDI no reporta ninguna actividad encaminada a fomentar la interacción entre el sistema de medicina tradicional con la medicina alópata. En general, los médicos institucionales continúan manteniendo el desprecio hacia la práctica tradicional y rechazo hacia los médicos indígenas. Además:

- Las acciones en el proyecto de Medicina Tradicional no parten del reconocimiento y fortalecimiento de las prácticas tradicionales de cada grupo étnico.
- Las actividades que reportan las delegaciones no muestran el impacto en las comunidades ni la posibilidad de evaluar el logro de los objetivos. (Ver Anexos)

El proyecto ejerció 1,245.4 miles de pesos, cantidad insuficiente para la consecución de los objetivos de médicos tradicionales y organizaciones. En cuanto a las acciones que realizó la institución, no es posible hacer un análisis porque el área de Medicina Tradicional no proveyó esa información para la evaluación.

El apoyo que la CDI brinda a las organizaciones de médicos tradicionales no trasciende el orden formal, pudiendo ser un proyecto clave para el reforzamiento de la identidad y la autonomía étnica, en tanto que los médicos tradicionales son gente con prestigio dentro de las comunidades, muchas de las veces líderes de opinión. El proyecto no fomenta la organización comunitaria en general ni se plantea un proyecto serio para fortalecer realmente la organización comunitaria indígena.

Los beneficios del proyecto deben ser vistos a la luz de sus objetivos y desde esa perspectiva se concluye que los "beneficios" se centran únicamente en el apoyo para la permanencia de algunas organizaciones ya formadas. El proyecto no ha promovido el desarrollo del sistema de medicina tradicional así como su difusión. El trabajo de campo y el informe del presupuesto para 2003, reportaron no hubo apoyos suficientes para los médicos tradicionales durante el primer semestre, de tal manera que en Olinalá Guerrero, una organización se desintegró ante la falta de recurso.

Modalidad Capacitación Interna

En las Reglas de Operación 2001 que sirvieron como referencia para la evaluación debido a que son las que operaron hasta septiembre del 2003, no se establecen objetivos específicos para Capacitación Interna, porque no estaba considerada de manera independiente al Programa de Planeación al que pertenecía la Dirección de Organización y Capacitación Social.

Para la evaluación de los objetivos de esta modalidad, el punto de partida es el Programa de Trabajo Nacional de la DOCS 2003 que da establecido como Objetivo General:

Promover y coordinar un modelo de formación y capacitación del personal institucional que permita la creación de sujetos críticos informados sobre las culturas indígenas, capaces para la acción pública y aptos para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas.

Los cursos que reporta la DOCS impartidos durante el primer semestre fueron 31 para 13 estados y oficinas centrales. No es posible alcanzar el objetivo con este número de eventos, de los cuales casi la tercera parte fueron dedicados a enseñar el manejo de software. Por otro lado, es importante reconocer que la capacitación por sí misma no es suficiente para *la creación de sujetos críticos informados sobre las culturas indígenas, capaces para la acción pública y aptos para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas*. Para lograr esto, efectivamente es necesario *un modelo de formación y capacitación del personal institucional...*, el cual no fue presentado para la evaluación y el personal lo desconoce. Cumplimiento: 20%.

Los objetivos específicos son:

Promover procesos de formación de cuadros técnicos institucionales, mediante la inducción y actualización del personal.

Este objetivo sí se cumplió con cursos de cómputo y grabación digital (1) para los estados en los que se impartió, mas no para la totalidad del universo indigenista, ni en todos los estados ni entonos los CCI's. Cumplimiento 10%.

Impulsar la formación permanente del personal, para el desarrollo de sus habilidades, aptitudes y destrezas como parte de las estrategias para la mejora continua de sus funciones.

No se cumple debido a que, en primera instancia, debería haber un diagnóstico de habilidades, aptitudes y destrezas del personal para su consecuente impulso. Hubo 7 cursos de relaciones humanas, como trabajo en equipo, motivación y creatividad, que no cubren las necesidades de la institución de formación de sus cuadros.

Proporcionar elementos teórico-metodológicos que permita a los cuadros institucionales instrumentar su tarea, en virtud de las demandas de capacitación.

De la misma manera como se ha señalado con anterioridad, no es posible decir que el objetivo se cumple con la cantidad de cursos impartidos. Cumplimiento 5%

Establecer en colaboración con las Delegaciones, un sistema de seguimiento y evaluación sobre la calidad de los procesos de formación que permita corregir y retroalimentar los procesos de formación de cuadros técnicos e intelectuales del personal.

Elevar la calidad de los servicios institucionales dirigidos a los Pueblos Indígenas.

Las delegaciones ni los CCI's proveyeron documentos de seguimiento y evaluación de la calidad de los procesos de formación ni de mejoras en cursos subsecuentes como resultado de un análisis previo del impacto de los eventos en el trabajo indigenista. Cumplimiento 0%

Establecer cumplir con los perfiles esperados que oriente y den sentido al proceso de formación de la capacitación interna.

No se cumplió.

Los lineamientos de las Reglas de Operación concernientes a la capacitación del personal se cumplen medianamente debido a que no tienen el impacto para el que fueron creados. Sin presupuesto suficiente no es posible capacitar a todo el personal en los ámbitos necesarios “...para ejecución de acciones que faciliten el desarrollo de los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores tanto de la población indígena como del personal del instituto, en aquellas competencias necesarias para identificar y resolver los problemas de su contexto.” Los escasos cursos que fueron impartidos, o nulos en algunos estados, no cubren las portentosas necesidades de actualización y refuerzo a la labor indigenista.

Cumplimiento de Objetivos de las Reglas de Operación 2003

Esta evaluación toma como punto de partida las Reglas de Operación 2001, sin embargo, no pude dejar de lado la inclusión de los objetivos establecidos hacia el último cuatrimestre del año conforme a las Reglas de Operación publicadas el 8 de septiembre de 2003, las cuales establecen como objetivo general:

“Contribuir al mejoramiento de los niveles de educación, bienestar social, capacitación y organización social de los pueblos indígenas, para promover su integración al desarrollo del país; para apoyar los procesos de Desarrollo Social y Humano integral de los Pueblos Indígenas”

Las distintas acciones diseñadas por el Programa para el cumplimiento de este objetivo atenúan graves carencias presentes en las comunidades, sin embargo, no alcanzan a brindar una cobertura amplia y consistente para la resolución de las carencias. Los montos de la ministración no son suficientes para alcanzar los objetivos.

La Modalidad de Equidad en la Educación no obtuvo recursos, por lo que el ámbito de la educación no fue atendido desde este Programa. Las acciones realizadas aportan soluciones de corto plazo y circunstanciales más no de fondo; no hay un eje claro que las articule entre si, ni hay parámetros establecidos que permitan medir puntualmente el cumplimiento del objetivo. Cumplimiento: 20%

Los objetivos específicos del Programa de Desarrollo Social y Humano de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con las distintas modalidades son:

Modalidad de Impulso a la Equidad en Educación

“Proporcionar estímulos económicos a estudiantes indígenas de escasos recursos, para la realización de estudios de nivel superior.

“Asegurar la permanencia de estudiantes indígenas en universidades públicas del país.

“Propiciar el compromiso con el estudiante indígena de mejorar su nivel académico.

“Fomentar el desarrollo profesional de jóvenes indígenas para la culminación de sus estudios.

“Propiciar que el estudiante indígena tome conciencia de la importancia de su participación dentro de la sociedad nacional.

“Apoyar el desarrollo de Organizaciones Indígenas que tienen como objetivo la revaloración,

rescate y difusión de la música indígena (Escuelas de Música)."

Debido a la falta de recursos ministrados, el Programa no tuvo la posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos en este rubro. Cumplimiento: 0%

Modalidad de Bienestar Social

"Promover y gestionar servicios de salud ante las dependencias y entidades competentes de los tres niveles de gobierno, para la atención de las comunidades y pueblos indígenas en pobreza extrema, particularmente para aquellos que por su dispersión tienen nulo o limitado acceso a estos servicios.

El Programa efectivamente gestiona los servicios de salud pero no existe una promoción a nivel interinstitucional asentada en acciones coordinadas y sistemáticas. No hay un control que permita evitar duplicidad de acciones en el otorgamiento de apoyos ni seguimiento a los resultados de las gestiones realizadas y no es posible definir los alcances de la cobertura porque se desconoce la demanda real. Cumplimiento: 10%

"Contribuir a la recuperación de la salud de los pacientes indígenas de escasos recursos que requieran de atención médica especializada, mediante su canalización a unidades médicas de tercer nivel del sector salud.

Los apoyos otorgados permiten a los pacientes sufragar una parte importante de los gastos que la atención de su enfermedad genera, pero no siempre son suficientes para garantizar su adecuada recuperación. No existe un mecanismo de seguimiento institucional o al paciente que permita calcular un índice respecto a la recuperación de los pacientes, por tanto. No es posible medir cómo y cuánto se contribuyó a la recuperación de la salud de los pacientes. Cumplimiento: 20%

"Promover y fortalecer el Sistema Médico Indígena Tradicional, que se presenta como un recurso primario de atención a la salud, en las comunidades indígenas.

Las acciones con que se apoya a las organizaciones, han mantenido abierta una vía para el reconocimiento de la Medicina Indígena Tradicional como una práctica legítima y benéfica para el cuidado de la salud en las comunidades. Algunos apoyos efectivamente han permitido a algunas organizaciones optimizar y mejorar sus recursos terapéuticos. Sin embargo, la relación que la Comisión mantiene con las organizaciones conserva tintes clientelares que no favorecen su continuidad, además de que la cantidad de organizaciones apoyadas resulta muy modesta en comparación al número de Médicos Tradicionales que ejercen su práctica en las regiones indígenas de todo el país. Cumplimiento: 20%

"Difundir y preservar la práctica de la medicina indígena tradicional considerando que es un eje fundamental de la identidad y afirmación cultural de los pueblos indígenas."

Si bien la Comisión reconoce el lugar preeminente que la Medicina Indígena Tradicional tiene en la afirmación cultural de los pueblos indígenas, sus acciones se concentran más en la dotación de recursos que en la promoción y difusión de esta práctica como un recurso para la salud accesible y eficaz. Cumplimiento: 10%

Modalidad de Capacitación Interna

"Impulsar la formación del personal institucional en cumplimiento de los objetivos institucionales, acordes a las necesidades de las regiones indígenas, mediante acciones de apoyo a su capacitación y organización."

Los cursos de formación responden ante algunas necesidades formativas del personal y se tiene contemplada una distribución de cursos por líneas de formación que agrupan y definen los contenidos claves. Sin embargo, no hay un mecanismo de control en el proceso de la capacitación, que permita contrastar en el personal, su perfil previo y el perfil modificado logrado después de impartidos los cursos.

No hay parámetros definidos que permitan estimar con precisión aquellos cambios de actitud del personal en la prestación de servicios que hayan contribuido significativamente para un mejor cumplimiento de los objetivos institucionales.

No existe un puente que permita conectar de manera directa la realización de eventos programados a un proceso de evaluación permanente que garantice la mejora del cumplimiento de los objetivos institucionales. Cumplimiento: 30%

5. CUMPLIMIENTO DE METAS

Modalidad de Bienestar Social

Proyecto Atención a Tercer Nivel

Enero - Junio

En cuanto a las metas alcanzadas el área reporta para este periodo 1,801 pacientes apoyados, de 1,343 pacientes programados, lo que representa un 134 % de avance con respecto a la meta programada en el periodo, y un 56.3% de avance con respecto a la meta anual. La variación de las metas se debe a las mismas razones arriba expuestas.

Julio - Diciembre

En el periodo julio-diciembre se programó atender a 2 079 pacientes, de los cuales se reporta una meta alcanzada al final del periodo de 2 058 pacientes apoyados, lo que representa un 99% de cumplimiento con respecto a la meta programada. En cuanto al presupuesto, se tiene un autorizado original de \$3,987.5 miles de pesos, y un modificado de \$4,407.5 miles de pesos, del cual se reporta un ejercido de \$3,943.1 miles de pesos lo que representa un 89.5 % con respecto al presupuesto modificado.

Los números muestran que la demanda excede las posibilidades de la institución. Las metas programadas tienen que ver con el presupuesto asignado más no con la verdadera necesidad de apoyo de la población. Por otro lado, no es posible evaluar eficacia ni eficiencia debido a que no hay seguimiento de los pacientes que recibieron apoyo de la institución. En realidad, no hay una medición del impacto de las actividades de este proyecto en la población en general y en los usuarios en particular.

De acuerdo a la información proporcionada, el albergue cumplió las metas programadas en cuanto a atención de pacientes y acompañantes e incluso las rebaso en un casi un 5%, sin embargo se pudo observar que estas metas no fueron planteadas con datos concretos, ya que se carece de información respecto a la demanda real de los pueblos indígenas en las delegaciones estatales del CDI.

Proyecto Medicina Tradicional

El área de Bienestar Social no entregó para su evaluación el Programa Operativo Anual, se desconoce las metas programadas para el 2003 lo que imposibilita evaluar "Cumplimiento de Metas" de manera

específica –por actividades-, el único dato obtenido para el primer semestre se obtuvo de un informe del área titulado Proyectos de Salud. Cuenta Pública 2003 e Informe de Autoevaluación 2003:

“El proyecto tiene un presupuesto original de \$1,017.0 (miles de pesos), ubicados en oficinas generales, para apoyar a 30 Organizaciones de Médicos Indígenas Tradicionales, de los cuales, en el periodo solo se enviaron \$54.5 para apoyar a 12 Organizaciones, lo cual las delegaciones estatales no reportaron presupuesto ejercido ni metas alcanzadas, ya que éstas se programaron para el último trimestre del año”. (Proyectos de Salud / Cuenta Pública 2003)

El documento señala que las metas programadas no pudieron concretarse debido a la insuficiencia de presupuesto ministrado. A cambio, en el segundo semestre las metas fueron rebasadas, no obstante, el área reporta que el recurso no fue ejercido en su totalidad, solamente el 91.1%. Ante un presupuesto tan reducido, no existe explicación que justifique que ese dinero no fuera erogado. Es verdad que la inestabilidad en la ministración no permite cumplir con los compromisos contraídos con médicos y organizaciones, pero la institución debería encontrar mecanismos que permitan la utilización de los recursos sin regresarlos.

La manera como el área reportó las metas alcanzadas durante el 2003, habla de un mínimo de acciones ejecutadas para el 2003, y no permiten conocer contenidos, alcances, apego a las Reglas de Operación ni a la normatividad. Parecieran esfuerzos inconexos que no dan cuenta de su impacto e impiden su evaluación desde los documentos. Numéricamente satisface los objetivos, aunque sigue permaneciendo la falta de claridad con relación a las actividades realizadas.

Modalidad de Capacitación Interna

Para el año 2003, Capacitación Interna se planteó formar y capacitar a 2,869 integrantes del personal institucional mediante 118 eventos y cursos en la mayoría de las delegaciones del país y algunos de los centros coordinadores de la Comisión durante el primer semestre.

El proyecto de capacitación al personal de la CDI, sí contó con recursos fiscales para su operación; pero existieron variaciones que afectaron el recurso destinado al proyecto. La limitante fue la tardía liberación de los recursos autorizados por parte de la SHCP, estos debieron ser liberados desde el mes de enero conforme al calendario solicitado; sin embargo fue a fines del mes de febrero y principios del mes de marzo que se liberaron y llegaron a los estados con mayor retraso.

La Dirección de Organización y Capacitación Social reportó para el primer semestre de 2003, la realización de 31 eventos de capacitación para el personal institucional cubriendo una meta de 442 personas capacitadas que representan apenas un 42.66 % respecto de 1036 programadas para el periodo y 15.4 % respecto de la meta anual.

Lo anterior deja ver como los retrasos en la ministración de recursos limitan considerablemente las acciones por realizar, lo que a su vez ocasiona que una vez liberados los recursos resulte ya difícil normalizar el avance físico en el cumplimiento de metas que de ese modo se vio irremisiblemente mermado.

En la modalidad de Capacitación Interna se organizaron talleres de capacitación al personal técnico operativo de las Delegaciones Estatales y CCI's en el marco de las “Jornadas de Capacitación por la Equidad” junto con INMUJERES, beneficiando a 19 técnicos operativos. Con relación a los avances en materia de Educación a Distancia, se inició con el diagnóstico de infraestructura para la capacitación, como preparativo para la realización de eventos con uso de la señal satelital ILCE-EDUSAT.

6. CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN

– Proyecto Atención a Tercer Nivel

–

- *Su atención es a petición de parte de los enfermos que requieren de atención médica especializada. La solicitud, junto con el expediente clínico, se remite a la delegación estatal para su revisión y, aprovechar en su caso.*
- *La delegación evalúa el nivel de atención que el paciente requiere, y agota las posibilidades de atención en el estado o región.*
- *Los gastos que genere la atención del paciente se cubren con el presupuesto autorizado al programa y de requerirse también, los gastos funerarios.*
- *En los casos en que no exista a nivel estatal y regional el servicio especializado, y se hayan agotado otras opciones, el paciente será canalizado a la ciudad de México, cumpliendo con los requisitos establecidos para el efecto. (Reglas de Operación 2001)*

Las condiciones en las que operó el proyecto durante 2003 no cambiaron mucho al año anterior: La atención es a petición de los enfermos que requieren atención médica especializada, sin embargo, solamente la delegación realiza la gestión y es quien cuenta con recursos financieros, los CCI no realizan ninguna de las dos funciones, únicamente cuando alguna persona se acerca a solicitar apoyo en los centros, le indican que deberá acudir a las oficinas estatales, y si es posible, se le ayuda con algún apoyo económico para el transporte.

La delegación no evalúa el nivel de atención que el paciente requiere, pero sí agota las posibilidades de atención en el estado. Cuando la situación lleva al paciente a la ciudad de México, la delegación busca que lo reciban en el albergue “La Casa de los Mil Colores”, sin embargo, en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, algunas personas se quejaron de que no fueron recibidos, y que esperaban que alguien los esperara en la terminal de camiones y no fue así. No existe seguimiento a los servicios que gestiona el proyecto en cada estado.

Uno de los problemas que enfrenta la población indígena cuando es referida a grandes urbes, es el choque cultural. Su origen rural, provenientes de las zonas más marginadas del país, no brinda herramientas suficientes para que el paciente y su acompañante puedan moverse con facilidad en zonas urbanas. El problema de la lengua y del desconocimiento de los códigos urbanos, son impactos a los que se enfrentan en la ciudad. La institución solamente apoya a la población que beneficia en el albergue “La Casa de los Mil Colores”.

Los gastos que genera la atención del paciente no es posible cubrirlos con el reducido presupuesto autorizado al proyecto ni de encargarse de los gastos funerarios. No obstante, la CDI busca resolver la necesidad a través de la gestión y aprovechando los recursos con los que cuenta, como es el caso del traslado del cuerpo en defunciones utilizando vehículos del instituto.

La información proporcionada por los funcionarios muestra que no se han realizado seguimientos de las acciones convenidas con otras instituciones y tampoco se elaboraron propuestas de acción conjunta, con excepción del estado de Hidalgo. Las acciones de salud preventiva a través de talleres, cursos y pláticas con la participación de los equipos de salud y comunitarios, de vigilancia epidemiológica simplificada, de higiene personal y de alimentos, de hidratación oral, de embarazo y lactancia, de saneamiento ambiental y de nutrición y de identificación de enfermedades frecuentes que establecen las reglas de operación tampoco fueron llevadas a cabo.

El manejo de la información del proyecto es deficiente. Los contenidos de los registros de las personas a quienes apoya la CDI varían de estado a estado, y en algunos casos no existen. Tampoco hay

seguimiento de los pacientes ni verificación de que el servicio hubiera sido proporcionado. Los responsables señalaron que, debido a la insuficiencia del recurso financiero, en ocasiones hace uso de recursos de otros programas.

– **Proyecto de Medicina Indígena Tradicional**

-
- *Se elabora, conjuntamente con las organizaciones de médicos indígenas tradicionales, un plan anual de trabajos sustentable en un diagnóstico local en el que podrán participar médicos indígenas tradicionales no organizados formalmente.*
- *Se otorgan los recursos económicos necesarios para la compra de materias primas y otro tipo de insumos, así como, para el traslado y alimentación de los médicos indígenas tradicionales, para la realización de talleres, asambleas y reuniones de: capacitación, investigación, intercambio de experiencias y otros.*
- *Se promueve con objeto de fortalecer las acciones, la concurrencia de los sectores público y privado, a fin de lograr otras fuentes de financiamiento para aquellos proyectos que no puedan ser financiados en su totalidad por el instituto ni por las propias organizaciones. (Reglas de Operación 2001)*

El personal técnico asesorará y apoyará la gestión para la donación de terrenos por parte de la comunidad o autoridad local, así como la adaptación de espacios para la práctica médica tradicional, acorde a las características, recursos y necesidades locales.

En el primer semestre INI, se observa en el análisis de los documentos entregados por el INI-CDI, el retraso en la ministración del presupuesto (modificado a 1,017.1 miles de pesos) ejercido a 50,3 miles de pesos solamente para el Distrito Federal. Esto no permitió el logro de los objetivos planteados que era trabajar con 30 organizaciones y solamente fue posible con 12, en una reunión realizada en la ciudad de México.

Para el segundo semestre CDI, no fue factible recuperar ese tiempo, hasta que en diciembre logran atender al 58% de las organizaciones programadas y cumplen con sus metas, no ejercen en cambio el presupuesto total: “En relación al presupuesto, se tienen autorizados originalmente \$967.0 (miles de pesos), cantidad que se modificó a \$1 367.0, el presupuesto ejercido se reporta en \$1 245.3 es decir, el 91.0 por ciento con respecto al presupuesto modificado. (Informe de Autoevaluación 2003)

Surge la pregunta ¿es posible cumplir con las Reglas de Operación bajo estas condiciones? Difícilmente el personal del proyecto puede lograr credibilidad y confiabilidad por parte de los médicos tradicionales. En los estados, no se da la misma atención a todas las organizaciones, principalmente se atiende a las que se encuentran mejor organizadas, a quienes se privilegia en los apoyos. Los médicos tradicionales deciden qué van a hacer con el recurso que les fue asignado, siempre dentro del rango de lo que la CDI tiene autorizado.

El personal en los estados decide, sin apego a las Reglas de Operación, el destino de los recursos para cada proyecto, de alguna manera consultan con médicos tradicionales sobre ello pero dentro de un restringido de acciones definidas institucionalmente que no forman parte de un proyecto estructurado y definido previamente.

En la información documental entregada por el INI-CDI señala que han cumplido con la normatividad interna y con las Reglas de Operación para el 2001, pero de acuerdo al trabajo de campo no se han cumplido en su totalidad.

Modalidad de Capacitación Interna

Las Reglas de Operación 2001 que hasta el último trimestre de 2003 fueron vigentes para la modalidad, establecen en su esquema de operación los siguientes lineamientos:

- *Las delegaciones estatales serán responsables de difundir la normatividad nacional para la ejecución de las acciones de capacitación interna y externa; distribuir los recursos para apoyar dichas acciones; coordinar la detección de necesidades para planear, elaborar y validar propuestas de capacitación a nivel estatal y gestionar ante el área central del Instituto los apoyos necesarios.*
- *En función de los requerimientos, se contratarán asesores externos en coordinación con las unidades operativas correspondientes.*
- *El área central y las delegaciones estatales serán responsables de la gestión y/o ejecución de acciones que faciliten el desarrollo de los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores tanto de la población indígena como del personal del instituto, en aquellas competencias necesarias para identificar y resolver los problemas de su contexto.*
- *Los centros coordinadores, residencias, centros de video y radiodifusoras culturales indigenistas realizarán la detección de necesidades, la planeación, diseño, desarrollo y evaluación de las acciones de capacitación.*
- *Las acciones de capacitación se desarrollarán a través de dos estrategias fundamentales: capacitación presencial, la cual consiste en la exposición directa con el capacitado y capacitación a distancia, a través de videos; talleres, cursos, asistencia técnica, foros, seminarios, entre otros, con el fin de analizar los problemas y necesidades que enfrentan los destinatarios, a partir de recuperar su experiencia mediante el intercambio de información que permita encontrar soluciones pertinentes*
- *En cada una de las acciones de capacitación, se deberán aplicar estrategias que permitan ofrecer una atención con mayor equidad entre géneros, la introducción del enfoque de desarrollo sustentable y la promoción de los derechos indígenas como contenidos transversales de la formación.*

En la ejecución de acciones para Capacitación Interna, se constató la detección de necesidades en la planeación de las propuestas de capacitación a nivel estatal. Por otra parte, no existen registros sistematizados de las actividades realizadas que permitan verificar el intercambio de información y la recuperación de la experiencia de los beneficiarios para un proceso de análisis de problemas y necesidades que éstos enfrentan a fin de delinear las soluciones pertinentes

Si bien, la mayoría de los eventos reportados como realizados contaron con asesores externos, no se cuentan con los temarios ni los contenidos teórico - prácticos de los cursos impartidos, ni con un diseño curricular integrado conforme a necesidades detectadas para cada instancia a nivel estatal. Sin estos elementos, es aventurado garantizar que los cursos programados satisfagan los contenidos transversales de equidad entre géneros, desarrollo sustentable y promoción de los derechos indígenas, ni se puede evaluar si se cumple el principio programático de contribuir al desarrollo de competencias para identificar y resolver problemas del contexto.

7. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD INTERNA

En Bienestar Social y Capacitación Interna el cumplimiento de la normatividad se ve afectado por las deficiencias en la ministración y los montos presupuestales. La tardía ministración no permite al personal cumplir con compromisos contraídos tanto con la población como con proveedores de servicios –capacitación-. Los criterios de viabilidad técnica, financiera y elegibilidad se tratan de cumplir en la medida de lo posible frente a esta limitante.

Cabe señalar que una de las fuertes fallas detectadas, esta en el deficiente flujo ascendente y descendente de información que debería de transitar desde los CCI's, hacia las delegaciones y de ahí al

nivel central y viceversa. Al parecer, no hay un cumplimiento estricto en los tiempos, ni confiabilidad en los informes, aunque esto no sucede en todos los estados. Sin embargo, para realizar análisis a nivel nacional, esto afecta considerablemente. Con relación a la información descendente, la delegación suele ser el lugar en donde se atora, dejando a los CCI's aislados de disposiciones nacionales, como sucede con los cambios institucionales que se viven en la actualidad.

Proyecto de Atención a Tercer Nivel

En la mayoría de los estados no se cumple con la normatividad interna. No se llevan a cabo los informes de Avances Físicos-Financieros mensual/trimestral/anual que debe reportar la Subdelegación Estatal a través del Sistema de Presupuesto y Contabilidad (SPC) al área normativa de la CDI que corresponda para su validación. No se tiene para el año 2003 un informe descriptivo de los apoyos otorgados y gestiones realizadas en el que se incluya toda la información necesaria para su verificación y evaluación, así como para conocer el logro de los objetivos, en suma, el cumplimiento de las Reglas de Operación.

Los solicitantes deben cumplir una serie de requisitos para poder acceder al servicio, estos son:

1. Solicitud por escrito del paciente o un familiar
2. Constancia médica
3. Nota médica
4. Receta
5. Estudio socioeconómico.
6. Copia de identificación (credencial de elector IFE, cartilla o acta de nacimiento)
7. Fotografía

En general, el trabajo que realiza el personal de Bienestar Social con relación a Atención para el Tercer Nivel es:

- 1º Apoyo técnico: integración de expedientes,
- 2º Apoyo en especie: medicamentos, prótesis, muletas, etc. y
- 3º Apoyo económico: dinero, pasaje y hospedaje.

Las personas que acuden a la institución a solicitar apoyo, suelen recibir alguna forma de ayuda como dinero para el pasaje de regreso a la comunidad, gestión para obtener servicio hospitalario, descuentos o exención de pago en algunos análisis, entre otros. Sin embargo, no hay una forma de registro definida de manera nacional, ni un control claro que permita a las oficinas centrales verificar la atención brindada ni conocer el número de solicitudes rechazadas. En todas las delegaciones reportan que no han satisfecho toda la demanda, los recursos no son suficientes.

En cuanto al manejo operativo se pudo constatar que no existe un manual de procedimientos que norme los criterios para acceder al apoyo ni la asignación de los montos para los solicitantes, y la modalidad resulta puramente asistencialista, sin proveer de información adecuada para prevenir el choque cultural de los pacientes que son referidos a un Tercer Nivel en entornos urbanos.

En el caso de Guerrero, los responsables del proyecto, son muy cuidadosos al atender a los solicitantes y corroborar el contexto en el que se encuentra el paciente porque ha habido personas y líderes que quieren aprovecharse del proyecto para alimentar sus propios intereses. Es común que haya pacientes que buscan de manera simultánea apoyos en diferentes instituciones, por lo cual es muy importante fortalecer la comunicación interinstitucional.

Proyecto de Medicina Tradicional

No se cumple la normatividad interna. No se realiza un proyecto anual de las acciones de acompañamiento en conjunto con la organización de médicos indígenas de la región. No se tiene para el 2003 un informe descriptivo de los apoyos extraordinarios otorgados y gestiones realizadas que indiquen el impacto de los mismos en el proyecto aún cuando éste haya tenido fuertes irregularidades en la ministración del recurso.

Cuando existen recursos para beneficiar a las organizaciones de médicos tradicionales, el personal responsable del proyecto, suele consultarlas para la definición del destino de los recursos. Los médicos indígenas conocen esta norma y demandan su ejecución.

Modalidad de Capacitación Interna

Las normas internas con respecto a esta modalidad, se tratan de cumplir por parte del personal, como es la detección de necesidades y la evaluación de los cursos. Sin embargo, no siempre es posible cubrir esas necesidades, sobre todo cuando el número de demandantes de un tipo de capacitación es menor al mínimo estipulado para la impartición de un curso. Por otro lado, es importante señalar que la norma contempla la evaluación de los cursos, sin mencionar el manejo que debe darse a esta información para la procuración de una mejora continua que permita retroalimentar a la modalidad.

Cabe señalar que durante la evaluación en campo los investigadores encontraron dificultades para conocer la manera como se gestionó el proceso de capacitación. Algunos trabajadores no proveían información precisa debido a que no se acordaban de cuándo y cómo habían sido realizados.

Durante el trabajo de campo no fue posible encontrar la razón por la cual algunos cursos fueron reportados meses después de su ejecución (Ver Anexos).

En otros casos, los datos del informe de actividades no contienen información cualitativa que permita entender la desproporción en los costos entre los diferentes cursos. En el caso del estado de Hidalgo fue posible encontrar respuesta a esta interrogante: la delegación concertó apoyos de otra institución sin costo, a cambio de cursos impartidos por personal de la CDI

Además la evaluación arrojó que en algunos estados, no había vigilancia para la permanencia del personal durante los cursos, en ocasiones por demandas del trabajo y en otras por renuencia.

En el estado de Guerrero, de México y de Hidalgo hay reporte de cumplimiento de la normatividad interna, no así en los demás. En general, el personal de los estados evaluados continuaron operando de la misma manera todo el año, sin hacer distinciones entre el primer semestre INI y el segundo CDI, con excepción de Hidalgo, en donde el investigador encontró, de manera excepcional: “En cuanto a los cambios a partir de la transformación a CDI, se perciben fundamentalmente en el ámbito de las de normatividad, pero se aprecian como favorables, ya que se considera que la nueva orientación en la que el objetivo primordial de la capacitación es para el mejoramiento de la atención a la población objetivo favorece en mucho el trabajo y los resultados de los proyectos. Pudimos observar que el personal conoce las nuevas normatividades CDI.”

8. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN, PROBLEMAS Y PROPUESTAS

La contradicción mas fuerte con la que se topa la evaluación, tiene que ver con la manera como está definido el cumplimiento de los objetivos. Por un lado, los informes reportan metas en términos numéricos: cantidad de pacientes, número de médicos indígenas y organizaciones atendidos, cantidad de cursos y asistentes, montos erogados. Sin embargo, los objetivos son planteados cualitativamente

La mayoría de los objetivos de las dos modalidades están definidos para alcanzar metas cualitativas:

- < Impulsar la formación del personal institucional en cumplimiento de los objetivos institucionales, acordes a las necesidades de las regiones indígenas, mediante acciones de apoyo a su capacitación y organización.
- < Contribuir a la recuperación de la salud de los pacientes indígenas de escasos recursos que requieran de atención médica especializada, mediante su canalización a unidades médicas de tercer nivel del sector salud.

- < Promover y fortalecer el Sistema Médico Indígena Tradicional, que se presenta como un recurso primario de atención a la salud, en las comunidades indígenas.
- < Difundir y preservar la práctica de la medicina indígena tradicional considerando que es un eje fundamental de la identidad y afirmación cultural de los pueblos indígenas.

El número de acciones y los montos destinados a su consecución, no garantizan el logro del objetivo: Es necesario contemplar indicadores de carácter cualitativo que evalúe el impacto de la acción en la población sujeto.

Por otro lado, se observa en algunos estados que los diferentes programas de la institución se encuentran operando de manera inconexa, como islas en sí mismas, sin retroalimentación mutua ni responsabilidad compartida ante los objetivos de cada uno.

Proyecto de Tercer Nivel de Atención

Este proyecto tiene como objetivo promover y gestionar servicios de salud ante las dependencias y entidades competentes en los tres niveles de gobierno, para la atención de las comunidades y pueblos indígenas en pobreza extrema, particularmente para aquellos que por su dispersión tienen nulo o limitado acceso a estos servicios; así como contribuir a la recuperación de la salud de los pacientes indígenas de escasos recursos que requieran de atención médica especializada, mediante su canalización a unidades médicas de tercer nivel del sector salud.

La capacidad de gestión de los pueblos indígenas para acceder a un tercer nivel de atención es mínima debido a su condición de pobreza extrema y a las diferencias culturales que existen con la población no indígena, principalmente de zonas urbanas y de instituciones de salud.

La CDI ha intentado conformar un puente por el que transite este sector de la población principalmente como institución de carácter asistencialista. Este proyecto está dirigido prioritariamente a proveer de recursos a los pacientes que solicitan el apoyo, ya sea en gestión, dinero, medicamentos, análisis o aparatos. No obstante, el continuo recorte presupuestal por el que pasa la institución año con año, deja como principal actividad la gestión que desempeñan principalmente los responsables de este proyecto en las delegaciones. El personal no considera valiosa la gestión, de hecho suelen no reportarla. Es común escucharlos decir que no hubo actividades porque no hubo recurso cuando que sus salarios les permiten continuar realizando gestiones para pacientes indígenas. Esto es quizá la mayor fortaleza del proyecto.

Albergue “La Casa de los Mil Colores”

Este albergue, ubicado en la Ciudad de México es de gran apoyo para los pacientes indígenas a los que atiende. Brinda servicio de hospedaje, alimentación, transportación local y foránea, medicamentos, análisis, gestión, acompañamiento, en suma, los apoya en todo lo necesario para el restablecimiento de su salud.

Desafortunadamente este servicio no cubre la demanda de los pueblos indígenas. El presupuesto con el que cuenta no es suficiente, a pesar de que utiliza el 60% destinado al proyecto de Tercer Nivel de Atención y existen grandes esfuerzos por parte de las trabajadoras sociales de la casa por obtener donativos en especie, como en dinero o exención de pagos de la atención.

Sin embargo, la capacidad del albergue estuvo subutilizada durante el 2003. Se aduce que no se cuenta con presupuesto para atender mas pacientes cuyos padecimientos podrían ser costosos y no habría con que dar respaldo.

La población que demanda atención médica de tercer nivel que no cuenta con apoyo de la institución, se vería ampliamente beneficiada si solamente recibiera el alojamiento, la gestión, integración de expediente y acompañamiento.

Propuestas

Desarrollar un proyecto de transferencia de este proyecto de atención hacia el sector salud que incluya:

1. Análisis de la demanda real de los pueblos indígenas en cuanto a cantidad de personas, tipo de apoyos que solicitan, requerimientos presupuestales, entre otros.
2. Propuestas de atención con enfoque intercultural que contemplen asesoría a los hospitales de tercer nivel en el manejo de pacientes indígenas y asesoría a la población que demande el servicio en cuanto al proceso hospitalario así como el tratamiento.
3. Seguimiento por parte de la CDI, de los casos para su evaluación en términos de atención y comprensión por parte de los pacientes como del manejo que de estos tengan los prestadores de servicios, con el fin de ajustar el proyecto y vigilar su ejecución.

“Casa de los Mil Colores”.

1. Implementar un programa –software- que pueda prospectar la demanda con base en información de años anteriores para definir con elementos más objetivos, la posible capacidad de atención del albergue.
2. Brindar hospedaje a pacientes que requieren atención en la ciudad de México.
3. Realizar una auditoría administrativa para conocer el manejo del recurso y sobre todo del destino de las donaciones en especie como en dinero.

Sería conveniente que la institución contemplara resolver el problema que presentan los pueblos indígenas para acceder a la atención del tercer nivel, no solamente resolver el problema de las personas que acuden a solicitar el apoyo a la Comisión, con la definición de un modelo de atención especializado. Al transferir este proyecto hacia el sector salud, la institución podría brindar asesoría para la elaboración de un programa de información a la población indígena sobre el procedimiento a seguir para obtener el servicio. Así mismo, incluir a los servidores públicos del sector salud con capacitación y asesoría en el manejo de población culturalmente diferente. La creación de módulos especializados para recibir sugerencias y brindar información, aportaría un gran valor al servicio.

1. Factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos

El principal factor que impide el logro de los objetivos de este proyecto, se encuentra en la insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades de la población demandante del apoyo.

Por otro lado, la evaluación muestra que el proyecto es puramente de carácter asistencialista. No plantea resolver el problema que tiene la población indígena para tener acceso a un servicio de tercer nivel siguiendo los mismos procedimientos que la población no indígena. No hay una propuesta de colaboración con el sector salud para la elaboración de un programa de atención con enfoque pluricultural. Dentro de la institución, el proyecto no cuenta con un marco de referencia que le permita insertarse en políticas indigenistas, que no existen, que conduzcan al personal al entendimiento de la problemática:

1. Ignorancia de la demanda real de este servicio.
2. Ausencia de registro sistemático de los casos que se atienden y de criterios objetivos para la asignación de recursos.
3. Falta de seguimiento de los pacientes que recibieron o no apoyo de la institución.
4. Ausencia de registro sobre la problemática que enfrenta la población dentro de los hospitales y después, durante los tratamientos.

El monto de los apoyos económicos se define en función de la disponibilidad de recursos y no tanto en función del tipo de enfermedad o necesidades de la persona que hace la petición. No existe promoción de este proyecto por esta carencia de recursos, hay un reconocimiento de que no sería posible satisfacer la demanda.

No hay un mecanismo de seguimiento de los enfermos referidos, son estos últimos o sus familiares los que llegan a informar por voluntad propia a los encargados los resultados de la atención o las subsecuentes condiciones del enfermo.

A la institución, avocada a atender a los pueblos indígenas, le fue asignada esta función debido a las

deficiencias en el sector salud para reconocer las diferencias culturales de esta población y su necesidad de un manejo diferente en las formas de relación. Con esto queremos decir que la población indígena mantiene diferentes concepciones del proceso salud enfermedad a los que maneja la medicina alópata, lo que genera choques culturales que requieren reconciliación para que la población demandante de la atención reciba un trato digno y oportuno para la resolución de sus problemas de salud.

2. Escenario prospectivo

Las evaluaciones del proyecto de Atención al Tercer Nivel del 2002 y del 2003, revelan que este proyecto no puede resolver el problema que enfrenta la población indígena para acceder al servicio de tercer nivel, solamente se plantea la atención de individuos que solicitan el servicio.

Con base en los resultados de la evaluación, se recomienda que este programa sea transferido al sector salud. Sin embargo, esta transferencia tiene que ser con base en un proyecto diseñado de manera conjunta que tenga, como punto de partida, el análisis de la situación en la que opera actualmente el proyecto, el cual tiene muchas fortalezas, como el flujo natural de la población hacia sus oficinas, la experiencia de los responsables a nivel estatal para la gestión y tramitación de apoyos, así como el conocimiento de las necesidades culturales de los pacientes: información sobre trámites, necesidad de la integración de un expediente, manejo de traslados en grandes urbes, reconocimiento de códigos diferentes en la concepción del proceso salud- enfermedad.

3. Comparación con otros programas del ámbito público

El proyecto de Apoyo al Tercer Nivel de Atención destinado a población indígena, nace ante la imposibilidad de este sector marginado que vive en extrema pobreza para acceder por sí mismo. A su vez, el sector salud ha mostrado incapacidad para atender esta necesidad. Por supuesto que la Secretaría de Salud debería estar a cargo de este proyecto pues es una de sus atribuciones. No obstante, es importante que la Comisión permanezca brindando asesoría, con seguimiento y evaluación permanente para evitar que suceda lo mismo que sucedió con la atención primaria a la salud que brindaba el INI a los pueblos indígenas y fue transferida al sector salud (Ver Programa de Atención Primaria a la Salud).

4. Indicadores de evaluación

¿Cuáles deberían ser los mecanismos de evaluación cualitativa que permitan conocer la satisfacción de la necesidad de la población que accede a un tercer nivel de atención en su pertinencia en tiempo y forma?

¿Cuáles deberían ser las premisas sobre las que se fundamentara un modelo de atención a población indígena para acceder a servicios de especialidades que permita a este sector acceder como cualquier otro sector de la población?

¿Cómo lograr que médicos, enfermeras y personal en general del sector salud, brinde un servicio de calidad con respeto a las diferencias culturales de la población indígena?

¿Cuáles deberían ser los mecanismos que sirvieran para que las diferentes concepciones de los grupos étnicos con respecto al proceso salud-enfermedad y la concepción alópata coexistieran sin menoscabo uno del otro?

Proyecto de Medicina Indígena Tradicional

En opinión de algunos miembros de organizaciones, no todos los médicos tradicionales registrados como miembros participan activamente en las acciones realizadas ni se les apoya de la misma manera. Por otra parte, las funciones de la organización como tal parecen no ser conocidas ni llevadas a cabo por muchos de los miembros. De acuerdo con las entrevistas realizadas a algunos de los integrantes, la gran mayoría de éstos trabajan de manera muy desligada de la organización, de tal manera que para ellos la organización no esta realizando ninguna actividad ni les ha traído ningún beneficio. Además, existen muchas divisiones, sospechas de malos manejos de fondos y existe una visión de trato preferencial a algunos miembros de la organización por parte de las autoridades del CCI.

La medicina tradicional nace de contextos diferentes, en cada etnia toma características propias. Se distingue de la concepción alópata al considerar al proceso salud-enfermedad dentro de un sistema que abarca los sentimientos, el cuerpo, lo social y a la divinidad, todo dentro de un medio ambiente. La

ruptura del equilibrio por cualquiera de esas partes ocasiona la enfermedad, la restauración de la salud implica atender todas las partes del sistema, no solamente la que fue alterada.

Este equilibrio lo devuelve principalmente el curandero, quien se convierte en el intermediario con la divinidad o divinidades para solicitar la restauración del equilibrio. Un maracame –huichol- que trabaja en el hospital mixto de Jesús María en el Nayar, Nayarit, señala con claridad: “Yo aquí estoy [seis meses] cumpliendo el compromiso con la organización a la que pertenezco para curar, pero yo me estoy llevando mucho mal, hay días que limpio 50 personas...” El proyecto de este hospital, parte de la idea de concentrar especialistas alópatas e indígenas tradicionales para la atención de pacientes de la región. En el caso de los médicos institucionales, trabajan 15 días y descansan 15 días. En cuanto a los médicos indígenas, una organización se encarga de proveer de los especialistas que se rotan cada 6 meses. Deben cumplir un horario diario a cambio de un salario.

Esta es una concepción alópata que choca con la concepción indígena. En la mayoría de los grupos étnicos del país, el curandero es un hombre que trabaja la tierra o una mujer que realiza labores domésticas y otras actividades de subsistencia. Brindan el servicio a su gente como parte de un compromiso con comunidades que viven en extrema pobreza. Su pago es en especie la mayoría de las veces pero no es el ingreso que sostiene a la familia.

En todos los estados, uno de los proyectos que busca consolidar la institución, es la conformación de médicos tradicionales en clínicas. Esta propuesta nace de una concepción alópata, ajena culturalmente a los pueblos indígenas, que no ha sido evaluada por la institución ni revisadas las premisas que la sustentan, así como su impacto en la población.

Por lo general, la medicina tradicional ha enfrentado rechazo y discriminación por parte de médicos alópatas, quienes invalidan sus saberes ante la población. En su mayoría, los responsables de Bienestar Social en los estados, a nivel delegacional y de CCI's, son médicos alópatas con ideas de “enseñar” y “civilizar” las prácticas tradicionales.

Pese a todas las atenuantes, señaladas, una de las acciones positivas y reforzadoras de la práctica médica tradicional, han sido los eventos que permiten el intercambio de conocimientos entre médicos de diferentes grupos étnicos, y entre grupos de generaciones.

Hay un reconocimiento por parte de ellos a la aportación que ha significado aprender a elaborar galénicos. Las pomadas y cápsulas son formas que han enriquecido su práctica.

Solamente el estado de Hidalgo reporta acciones para el reconocimiento de los médicos tradicionales con personal del sector salud.

Una de las demandas mas importantes que la Comisión de atender de manera inmediata, es la de llevar a la Comisión Legislativa de Salud y Asuntos Indígenas, la solicitud de la derogación del decreto del Diario Oficial del 15 de diciembre de 1999, en el que se prohíbe el uso de más de 70 plantas medicinales que van desde el árnica, el epazote y la manzanilla hasta la ruda. Si alguna persona es sorprendida transportando alguna de esas yerbas, se le detiene y es consignada a las autoridades. Esta ley está dificultando procesos curativos de población que se encuentra en extrema pobreza.

Propuestas

1. Definir un proyecto estructurado y coherente culturalmente con las necesidades de atención primaria al la salud de la población indígena con apoyo del área de investigación de la Comisión.
2. Realizar una consulta a médicos indígenas tradicionales a través de diagnósticos participativos para que ellos definan su situación y propongan alternativas de apoyo viables a la institución y que aporten a su práctica para cubrir necesidades de atención primaria a la salud.
3. Sensibilizar al personal de la Comisión en las diferencias culturales con la población indígena y entre las diferentes etnias.

1. Factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos

Este proyecto tiene un carácter de clientelismo asistencial y desde años anteriores solamente beneficiaba a las organizaciones y médicos tradicionales registrados por la institución. Durante el 2003 ese asistencialismo reduce sus alcances debido al recorte presupuestal y a su tardía entrega. De las 118 organizaciones registradas para el 2002, solamente proyecto atender a 60.

Los médicos indígenas en general, mantienen interés en la CDI por los recursos que les proporciona, ya sean en especie, capacitación y reuniones. Cuando estos desaparecen, ellos se retiran, incluso la conformación de los médicos como organizaciones, en su mayoría, no nace de una necesidad si no de los planteamientos de la institución. Es verdad que hay mecanismos que definen que ellos decidan qué harán con el recurso que les proporciona, pero siempre dentro del marco de los proyectos definidos por el INI-CDI

La mayoría de las organizaciones surgieron ante la necesidad de pertenecer a una organización para que se les otorgara recursos, pero en la realidad los médicos y tradicionales se encuentran dispersos en todo el estado y solo se reúnen cuando los convoca la CDI para talleres.

Por lo general, las decisiones de apoyo a ciertos médicos y/o organizaciones, dependen de decisiones personales que favorecen a algunos sobre otros. Los criterios de apoyo no están sustentados en una detección de necesidades ni dentro de un proyecto mayor.

2. Escenario prospectivo

Este proyecto no ha progresado como debiera por dos razones:

1. Debido a los fuertes recortes presupuestales a los que se ha visto sometido desde años atrás.
2. Por la falta de un proyecto bien definido, robusto que contemple evaluaciones constantes y ajustes en los que participen los médicos tradicionales.

Con la observación de los continuos recortes en la ministración, es posible visualizar que la tendencia hacia la que confluyen las autoridades es la de desaparecer el proyecto o transferirlo hacia el sector salud. Esta decisión podría ser conveniente siempre y cuando no suceda lo mismo que sucedió con el programa de Atención Primaria a la Salud (Ver Atención Primaria a la Salud)

3. Comparación con otros programas del ámbito público

Este proyecto tiene un similar en la Secretaría de Salud, no obstante, es necesario considerar que la medicina tradicional en los pueblos indígenas es mas que la curación del cuerpo, implica la sanación del ámbito social, emocional, espiritual y de relación con el medio ambiente. Culturalmente es una concepción ajena a la occidental y muy rechazada y despreciada por médicos alópatas quienes discriminan fuertemente las prácticas indígenas tradicionales.

Efectivamente hay duplicidad en acciones, pero es conveniente verificar los contenidos de ambos proyectos.

4. Indicadores de evaluación

¿Cuáles son las necesidades reales de los médicos tradicionales para la continuidad de su práctica?

¿En realidad es importante para el desarrollo de este sistema de curación la asociación de los médicos en organizaciones?

¿Cuáles han sido los beneficios a la población de las acciones realizadas en este proyecto en la atención primaria a la salud?

¿En qué ha ayudado este proyecto a reducir la discriminación hacia los médicos indígenas tradicionales por parte de médicos y enfermeras alópatas?

¿Cuáles deberían ser los medios para que la población indígena de este país conozca ese sistema de creencias en el que se engarza la medicina indígena tradicional para el lograr respeto y un trato digno?

¿Cuáles deberían ser los mecanismos que permitan a la población conocer el sistema de creencias no indígenas con relación al proceso salud-enfermedad?

¿Cómo se logra la construcción de un puente que permita a los pueblos indígenas a la población no indígena transitar de un lado al otro para el logro de la aceptación de la pluriculturalidad en el país?

Programa de Atención Primaria a la Salud

Para el año 2002 este proyecto dejó de operar, porque no le fue destinado presupuesto, y oficialmente el sector salud amplió su cobertura de atención para dar servicio a los pueblos indígenas. No obstante, el trabajo de campo revela que no todas las comunidades están cubiertas y que hay un fuerte descontento hacia la calidad del servicio que otorga el sector salud. En definitiva, tanto el personal de la Comisión, como la población indígena perciben que el cambio no les benefició. La ampliación de cobertura de la Secretaría de Salud y las Unidades Médicas Rurales del IMSS, no ha sido suficiente, hay población que no cuenta ya con esa atención, incluyendo albergues que dejaron de recibir las visitas médicas para los niños.

La insistencia en evaluar el vacío institucional en este ámbito, responde a la necesidad de conocer el resultado de esta transición para resolver las deficiencias con las que opera la ampliación de cobertura y resolverlas. Asimismo, aporta para prever fallas en futuras transiciones de proyectos hacia otras instituciones.

Modalidad de Capacitación Interna

La pertinencia de esta modalidad es central para el trabajo y los fines que se persiguen por parte de la institución, es la punta de lanza para perfilar el trabajo hacia los mismos fines. Debería de ser el medio a través del cual la institución muestra a su personal la línea por donde debe transitar y robustecer la calidad del servicio que brinda a los pueblos indígenas. Asimismo, la modalidad de Capacitación Interna, requiere que las acciones sean del completo interés de los beneficiarios, esto incrementa su aprovechamiento y mantiene la garantía de su aplicación en las áreas de trabajo. Sin embargo, los temas que se trataron en los cursos impartidos fueron idóneos con respecto a que sirvieron para todo el personal.

La capacitación por sí misma no es suficiente para mantener actualizado al personal, ni para generar cambios en la institución. La atención a pueblos indígenas no es fácil porque implica entablar relaciones con población que tiene formas culturales diferentes. La comprensión de esas diferencias permitiría mostrarle a ese sector de la población las otras formas culturales con las que constantemente se enfrenta. Tender un puente para que el personal indigenista y la población transitaran ayudaría enormemente a la consecución de los objetivos de la Comisión.

Para verificar los resultados de la capacitación es necesario, además de la evaluación del curso, realizar seguimiento al trabajo cotidiano, solicitando a los trabajadores indigenistas, a la población objeto con la que tratan, al jefe inmediato y a los compañeros, una evaluación de su desempeño en el área en la que fue capacitado. De lo contrario, la capacitación puede convertirse en actividades inconexas con las necesidades de la institución.

Propuestas

1. Realizar supervisiones en delegaciones y CCI's que verifiquen el correcto empleo de los recursos así como la realización de las actividades de capacitación.
2. Concertar apoyos con instituciones académicas para incluir al personal en cursos públicos de carácter técnico.
3. Reforzar el cambio de la institución hacia la Comisión a través de más cursos que informen sobre las nuevas disposiciones.
4. Facilitar reuniones de diagnóstico participativo con todo el personal como apoyo a la nueva administración, con el cual podrá conocer la situación existente en las comunidades, en los CCI's, y a su vez, hacer un reconocimiento a su experiencia y años de servicio a la institución.
5. Incrementar convenios de intercambio con otras instituciones para la impartición de cursos
6. Ligar esta modalidad con el área de investigación de la Comisión para fortalecer los cursos de carácter cultural y sobre todo en la sensibilización hacia las diferencias culturales de los grupos étnicos.

1. Factores que inciden en el cumplimiento de los objetivos

La evaluación de esta modalidad atravesó por serias dificultades, principalmente debido a la falta de

claridad que hay en la institución en el proceso de cambio, principalmente en lo tocante a las Reglas de Operación que reconocen a esta modalidad oficialmente como tal hasta septiembre del 2003, aunque comenzó a operar desde el mes de enero de ese año. Anteriormente, la capacitación al personal existía como parte de los lineamientos del Programa de Planeación contenido en las Reglas de Operación del 2001.

Por otro lado, esta modalidad solamente tuvo recursos para operar de enero a junio, periodo que es objeto de esta evaluación, a pesar de que hubo algunos cursos impartidos hasta el segundo semestre debido a la tardía ministración de los recursos en las delegaciones estatales.

Por otro lado, con relación a los cursos, en los estados señalaron que hubo una detección de necesidades previa. El problema al que se enfrentaron algunos CCI's con poco personal fue a la falta del número mínimo necesario para cada tema, por lo que recurrieron a realizar un curso que pudiera cubrir la necesidad de todos, definida institucionalmente, como "trabajo en equipo".

Definitivamente, la tardía ministración de los recursos en las delegaciones y en los CCI's retrasa la aplicación de los cursos y el escaso monto de estos, no permitió en el 2003 cubrir las demandas de capacitación interna para mejorar la calidad del trabajo indigenista.

2. Escenario prospectivo

Esta modalidad debe recibir mayor apoyo por parte de la institución. Su robustecimiento es de vital importancia para el logro de los objetivos de toda la Comisión. Es recomendable vigilar la calidad de los consultores externos que brindan el servicio

3. Comparación con otros programas del ámbito público

Existen cursos que imparten otras dependencias gubernamentales que pueden ser aprovechados por personal de la Comisión, como es el caso de reformas fiscales, impartido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La institución podría realizar un análisis de sus necesidades y posibles proveedores del servicio en otras instituciones públicas e intercambiar cursos que puede impartir el personal de la Comisión

4. Indicadores de evaluación

¿Cuáles deberían ser los indicadores cualitativos que certifiquen el logro de objetivos de la capacitación interna?

¿Cómo lograr el cambio cultural en el personal para la implementación de los nuevos conocimientos?

¿Cuáles deberían ser los criterios de selección de los capacitadores externos que realizan los cursos?

¿Cómo lograr la permanencia del personal durante el curso y cómo alcanzar el interés en él?

¿Cuáles son los puntos nodales que debe tocar la capacitación interna para la consecución de los objetivos de la Comisión?

9. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN ANTERIOR

No hubo seguimiento a las recomendaciones de la evaluación anterior. Por parte de las delegaciones estatales y de los CCI's no fue posible debido a que no les fue dado a conocer los resultados. En cuanto a las oficinas centrales tampoco hubo atención a las recomendaciones vertidas en los documentos.

10. ANÁLISIS DEL IMPACTO Y LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA SOBRE EL BIENESTAR, LA EQUIDAD, LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES

De acuerdo a lo que se establece en el Art. 54 de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación, las dependencias y programas sujetos a Reglas de Operación, deberán incluir en sus reglas respectivas "...la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género y la de garantizar un

acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los beneficios de los programas”

En las tabulaciones de resultados existentes para cada modalidad del Programa, es excepcional que se presenten los resultados desagregados por género. Más aún, la presentación de resultados de manera aislada y centrada sólo en criterios numéricos, no favorece una visión amplia de la conexión e integralidad deseable entre las diferentes modalidades, especialmente por lo que toca a los contenidos transversales institucionalmente establecidos.

De cualquier manera, es necesario señalar que la garantía de acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los programas no se puede reducir a etiquetar proporcionalmente el presupuesto destinado a los programas, pues con ello se pierde de vista el hecho elemental de que existen problemas y necesidades específicas de las mujeres indígenas que son cualitativamente diferentes de las de su contraparte masculina, y que por lo mismo demandan soluciones específicas y diferenciadas.

La situación de la mujer indígena se ve agravada por el hecho de padecer una triple exclusión en el contexto de la sociedad nacional: Como indígenas, como pobres y como mujeres. Los programas que meten en un solo saco a la población indígena femenina y masculina, contribuyen a perpetuar la invisibilización de la población indígena femenina de los Pueblos y Comunidades homogenizándolas con su contraparte masculino, perdiendo de vista las necesidades específicas, señalándolas cuando mucho como grupo vulnerable. Con ello, más que favorecerse la inclusión con equidad de las mujeres se apuntala el esquema asistencialista al tiempo que se desalienta su participación en el planteamiento de alternativas y soluciones específicas a sus necesidades.

Si bien, la Comisión establece los contenidos transversales de “...mayor equidad entre géneros, la introducción del enfoque de desarrollo sustentable y la promoción de los derechos indígenas...”, y aún cuando el personal conoce este lineamiento, no hay una aplicación consecuente en la manera en la que esto se lleva a la práctica, en algunos estados la meta numérica preocupa más que las formas, dando lugar a situaciones incongruentes como el impartir cursos en español a participantes mayoritariamente hablantes monolingües lengua indígena.

Existen reportes de algunas acciones tanto internas como de colaboración señaladas en el cuerpo del informe, pero estas son aisladas y no alcanzan a integrarse en una propuesta unificada y coordinada hacia la equidad y plena inclusión de las mujeres.

Los cursos que incorporan el contenido transversal de la equidad de género, por sí mismos no bastan para lograr sensibilizar al personal indigenista hacia un cambio de actitudes que permitan un nuevo entendimiento de la equidad género como una manera distinta de responder con eficacia y oportunidad a las necesidades de la población indígena femenina diferente a la masculina.

11. CONCLUSIONES

El cambio que vivió el Instituto Nacional Indigenista para convertirse en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a la mitad del año 2003, nace de oficinas centrales y solamente es ahí en donde sucedieron los cambios. En las delegaciones estatales como en los CCI's continuaron operando los programas de la misma manera.

No obstante, las diferentes áreas de trabajo consideran que existe el mismo ambiente de incertidumbre y confusión que existía antes del cambio de INI a CDI con respecto al futuro de algunos programas. Existen dudas con respecto a la nueva estructura organizacional.

Los cambios requieren tiempo para su consolidación, pero sobre todo requieren que quienes conforman la institución participen de alguna manera, con el fin de inhibir la natural resistencia al cambio del ser humano. Esta institución, con más de 50 años de antigüedad, ha creado una fuerte relación con los pueblos indígenas con base en acuerdos tácitos y explícitos. La consolidación de los cambios no será fácil, la inercia mutua tenderá a llevar a los actores hacia los mismos caminos y formas de caminarlos.

Para recomendaciones ver apartado anterior.

Modalidad de Bienestar Social

Proyecto de Tercer Nivel de Atención

Es un hecho que los recursos financieros con los que la Comisión apoya la Atención de Tercer Nivel para población indígena, son invaluable para quienes han sido beneficiados.

Es indiscutible que la permanencia de este programa es vital para un considerable número de beneficiarios que sin este apoyo no tendrían sino limitadas posibilidades de afrontar una situación ya de por sí grave.

No obstante, las acciones que en este rubro realiza la modalidad de Bienestar Social son aisladas, circunstanciales y de corto plazo: En principio, la laxitud de los criterios que norman la dotación de apoyos da lugar a una asignación discrecional de éstos. Si bien ninguna solicitud es rechazada, para el otorgamiento de los apoyos no existen instrumentos que permitan hacer una recuperación sistemática del comportamiento de la demanda de atención para un proceso serio de evaluación y retroalimentación.

Por las características propias del proyecto, éste no ha sido capaz de aprovechar su experiencia para hacer un diagnóstico a fondo de las necesidades en materia de Atención a Tercer Nivel, que permitiera redefinirlo y ajustarlo a la realidad de los pueblos indígenas.

Para el fortalecimiento del proyecto de Tercer Nivel de Atención, sería fundamental contar con registros estadísticos -a nivel local, estatal y nacional-, del perfil de casos atendidos; padecimientos frecuentes, coste de tratamientos, recursos alternativos, nivel socioeconómico, como base para una evaluación de fondo y no sólo de forma, que permitiría optimizar el aprovechamiento de las asignaciones presupuestales y ajustar los criterios operativos a la demanda real a la que el proyecto pretende dar respuesta.

Por otra parte, es claro que los recursos con los que cuenta la Comisión para Tercer Nivel de Atención son insuficientes para dar cobertura a toda la potencial demanda de canalizaciones. Es imprescindible entonces establecer criterios que permitan priorizar aquellos casos que lo demanden con mayor premura, así como optimizar el aprovechamiento de los apoyos otorgados. Pero esta definición de criterios debiera considerar la participación real -no simulada-, de los propios Pueblos y Comunidades Indígenas que, viviendo cotidianamente en la carencia, saben bien lo que implica distribuir la escasez.

Finalmente, la gestión interinstitucional, aunque no absorbe de manera directa recursos del programa, es una invaluable acción que podría normarse a través de convenios y acuerdos interinstitucionales, para el logro de una mayor y mejor cobertura.

En resumen, para salir del círculo de inmediatez que ha caracterizado al proyecto, es deseable lograr la participación real de a todos los actores involucrados: Personal de la CDI; Población Indígena; Autoridades Comunitarias; Instituciones de Salud. La participación de los Pueblos -a través de asamblea o cualquier otra forma de organización-, en la definición de criterios y prioridades para otorgar los apoyos junto con una normatividad institucional clara, es la base que dará lugar al fortalecimiento del proyecto de Tercer Nivel de Atención.

Proyecto de Medicina Indígena Tradicional

En cuanto a la Medicina Indígena Tradicional, es claro que ésta no ha necesitado de programas para sobrevivir como lo ha hecho durante largo tiempo. Sin embargo, la CDI tiene por principio el deber de abrir puertas para la dignificación de una práctica que reclama por derecho propio un lugar equiparable al que ostenta la medicina facultativa y no subordinada a ella.

Aún cuando las acciones que la CDI realiza en torno a la Medicina Indígena Tradicional, buscan involucrar a las organizaciones de Médicos Tradicionales, la relación que con ellos se establece aún

mantiene rasgos de subordinación, incompatibles con la razón de ser de la institución. La participación de las organizaciones en la definición de sus propias prioridades no puede entonces, verse reducida a recabar opiniones en foros de consulta. Una política incluyente de fortalecimiento de Medicina Indígena Tradicional, debiera considerar la creación de órganos consultivos más amplios que las organizaciones mismas, que incluyan a la población que debieran beneficiar.

Aunado a este proceso, estrechar vínculos entre las propias organizaciones daría lugar a una reflexión crítica sobre la definición del futuro de la Medicina Indígena Tradicional y del modelo de desarrollo alternativo que quieran y puedan formular para sí mismos.

Si se entiende este proyecto de manera integrada a otros proyectos y modalidades del Programa de Desarrollo Social y Humano y hacia otros programas de la CDI y de otras instituciones, es posible abrir el camino hacia la definición de una propuesta que lejos de realizar acciones inconexas, lograría multiplicar las fortalezas de cada una de las modalidades. Así, la defensa de la práctica de la Medicina Tradicional como un recurso comunitario insustituible, puede ir de la mano de las acciones de atención en el ámbito de la Medicina Institucional. El reto es lograr una verdadera sensibilización del personal de salud tanto del INI-CDI como de las instituciones de salud involucradas, dejando atrás la descalificación de la que la Medicina Tradicional continua siendo objeto.

Modalidad de Capacitación Interna

Paralelamente, ninguna de las estrategias antes sugeridas para la modalidad de Bienestar Social, podría llevarse a cabo en tanto el propio personal de la CDI, siga contribuyendo a perpetuar el asistencialismo de los Programas: Es cierto que las carencias que sufre la población indígena han limitado su plena inserción en la sociedad. Sin embargo, se pierde de vista que sus graves carencias materiales no anulan de ninguna manera su capacidad de pensar y reflexionar de manera crítica sobre sus condiciones de vida y en torno a la definición de su propio futuro.

La capacitación institucional, no puede limitarse a ser un mero insumo de nuevos conocimientos por más prácticos que puedan ser; es necesario privilegiar y garantizar de manera continua la sensibilización a los problemas de la población indígena, a través de una reflexión autocrítica y de fondo. Prevalece aún una visión que victimiza a los indígenas: se les percibe como un sector vulnerable y por tanto se da un trato asistencial. Se confunde la real y grave carencia de recursos materiales con la capacidad de tomar decisiones y proponer sus propias alternativas. Un paciente por ejemplo, debería no sólo poder contar con recursos para atender su enfermedad sino contar también con habilidades sociales que le permitan exigir su derecho a la salud independientemente de que exista un presupuesto etiquetado del cual puede disponer. Estamos señalando así, que la capacitación al personal institucional, podría también aportarles elementos para acompañar un proceso formativo a través del cual la Población Indígena descubra sus propias capacidades y habilidades para acceder plenamente a la salud como derecho irrenunciable.

Finalmente, la capacitación al personal institucional requiere seguimiento a las acciones no sólo con una mera acumulación de metas, sino mediante una evaluación seria y sistemática que aporte elementos realistas para la redefinición de las acciones prioritarias.