

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2006

PROGRAMA PROMOCIÓN DE CONVENIOS EN MATERIA DE JUSTICIA  
DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

MTRO. ARTURO CHÁVEZ LÓPEZ

LIC. MOISÉS DOMÍNGUEZ PÉREZ

LIC. FABIOLA ZERMEÑO NÚÑEZ

DISEÑO DE LA MUESTRA: MTRO. FELIPE CONTRERAS MOLOTLA

AYUDANTE DE INVESTIGACIÓN: VANESSA RESÉNDIZ

MARZO DE 2007

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 4   |
| 1. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA.....   | 8   |
| 2. PERTINENCIA DEL PROGRAMA.....  | 16  |
| 2.1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL INDÍGENA .....   | 17  |
| 2.2 DEL ÁMBITO DE LA ACCESIBILIDAD AL SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA .....  | 31  |
| 2.3 DEL ÁMBITO DE LA JUSTICIA AGRARIA .....   | 41  |
| 2.4 CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN QUE EXISTE EN DIVERSOS ÁMBITOS<br>DEL CAMPO DE ACCIÓN PÚBLICA DE LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS .. | 44  |
| 2.5 SOBRE LA DUPLICIDAD O COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA .....  | 47  |
| 3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....  | 49  |
| 3.1 DIMENSIÓN DE NORMATIVIDAD.....  | 49  |
| 3.1.1 PERTINENCIA Y CONGRUENCIA DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN.....   | 49  |
| 3.1.2 CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN Y LA NORMATIVIDAD<br>COMPLEMENTARIA.....  | 71  |
| 3.2 DIMENSIÓN DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO.....   | 100 |
| 3.2.1 EJERCICIO EFICIENTE DEL GASTO: COSTO DE EJECUCIÓN, COSTOS<br>UNITARIOS Y COSTO BENEFICIO.....   | 100 |
| 3.2.2 CUMPLIMIENTO DE METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS.....  | 110 |
| 3.2.3 RESULTADOS CUANTITATIVOS.....   | 111 |
| 3.3 DIMENSIÓN IMPACTO.....  | 120 |
| 3.3.1 ANÁLISIS DE LOS RECURSOS ENTREGADOS A LOS BENEFICIARIOS.....  | 120 |
| 3.3.2 ANÁLISIS DE BENEFICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA POBLACIÓN<br>OBJETIVO Y LOS BENEFICIARIOS DIRECTOS.....                              | 128 |
| 3.3.3 ANÁLISIS DE IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR, LA EQUIDAD, LA<br>IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES.....                           | 135 |
| 3.3.4 CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS.....  | 143 |
| 3.4 PROBLEMAS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS QUE OBSTACULIZAN LA<br>OPERACIÓN.....  | 145 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.4.1 PROBLEMAS ENDÓGENOS .....   | 146 |
| 3.4.2 PROBLEMAS EXÓGENOS .....  | 147 |
| 3.4.3 FACTORES QUE HAN FAVORECIDO LOS CASOS DE ÉXITO .....  | 148 |
| <br>  |     |
| 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....  | 149 |
| <br>  |     |
| 4.1 ESCENARIO PROSPECTIVO Y FACTORES A CONSIDERAR PARA LA<br>PERMANENCIA O READECUACIÓN DEL PROGRAMA..... | 157 |

## Introducción

Este documento contiene el *Informe Final de Evaluación 2006* del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Conforme a los Términos de Referencia establecidos por dicha institución para evaluar los resultados 2006 del Programa, esta investigación, realizada por académicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, busca de manera puntual evaluar dicho Programa:

*“a partir de resultados, de la eficiencia, eficacia y transparencia en la aplicación de los recursos federales y los beneficios económicos y sociales generados en la población objetivo, así como de la identificación de sus fortalezas y debilidades, a fin de establecer las medidas que permitan su mejora o innovación”.*

Así mismo, dichos términos de referencia plantean como objetivos específicos:

- *Identificar el grado de cumplimiento de los objetivos general y específico del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia y de la aplicación de la normatividad específica que regula su operación.*
- *Determinar el nivel de cumplimiento de las Reglas de Operación por parte de las instancias internas o externas, que interviene en todas y cada una de las acciones definidas para la operación del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia.*
- *Revisar y analizar la cobertura y la focalización de los apoyos, la calidad y oportunidad con la que llegan a la población objetivo, así como las variaciones respecto al año anterior.*
- *Medir el costo-beneficio de los recursos asignados al Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, así como los costos unitarios de los diferentes procesos de operación y administración del mismo.*
- *Verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras.*
- *Identificar el grado de aceptación y satisfacción de la población objetivo, así como los beneficios económicos y sociales obtenidos por dicha población, a partir de la operación y la aplicación de los recursos del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia.*
- *Identificar el grado de participación y el impacto en el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres, a partir de la percepción de las beneficiarias.*
- *Determinar el grado de sustentabilidad y la pertinencia de los proyectos desde la óptica económica, social y cultural.*

- *Identificar los problemas endógenos y exógenos que obstaculizan la operación, así como los factores que han favorecido los casos de éxito y en el ámbito del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia determinar los escenarios prospectivos que permitan obtener los elementos para definir la readecuación de los procesos operativos y de las fases que lo integran.*

Conforme a la Metodología de Evaluación desarrollada por este equipo, esta investigación tiene como finalidad conocer y valorar los resultados obtenidos por el Programa en aspectos tales como la aplicación de la normatividad que rige su operación; el cumplimiento de las metas y objetivos que son su fundamento; el ejercicio y destino de los recursos que para tales fines le son asignados; el impacto que su acción genera; así como la satisfacción de sus beneficiarios. De modo que se evaluaron los resultados de la operación del Programa bajo una metodología estructurada en cuatro dimensiones: normatividad, gestión y desempeño, impacto y calidad.

Cabe señalar que en el caso de la dimensión de calidad, ésta no se encuentra contenida en un apartado específico, sino se encuentra diseminada a lo largo del abordaje de los distintos aspectos operativos. Se decidió realizarlo de esa manera, en virtud de que la cuestión de la calidad es analizada desde una metodología que toma como eje la perspectiva del usuario del servicio público que el Programa ofrece. Concretamente, en la dimensión de calidad analizamos el cumplimiento y la pertinencia de algunos aspectos clave que, al estar estandarizados en la operación y sancionados en la normatividad del Programa, permiten una mayor efectividad en el otorgamiento de los apoyos y en la satisfacción de los beneficiarios por los servicios recibidos. Dichos aspectos son analizados desde el tamiz de la opinión tanto de los beneficiarios como de los operadores del Programa, misma que se recogió en el trabajo en campo.

Son tres los aspectos que en conjunto nos mostrarán el grado de calidad de los servicios otorgados por el Programa:

- Tiempos en la entrega de los beneficios, es decir, su oportunidad.
- Accesibilidad que tienen los usuarios a los beneficios del Programa; así como a las facilidades que tienen frente a algunos trámites y gestiones. Ello desde la óptica de los derechos que como usuarios tienen.
- Aceptación y satisfacción de los beneficiarios con los servicios del Programa.

De modo que todas las afirmaciones aquí expresadas tienen aun un carácter concluyente y definitivo en tanto integra los aspectos antes mencionados, además de que toma en cuenta las opiniones del equipo que opera el Programa, así como las que vertidas por el área de planeación y evaluación de la CDI.

Este documento de investigación contiene el análisis integrado tanto de la parte documental como la correspondiente a la información levantada en campo, información que como se explica en el **Anexo I** fue obtenida a partir de una muestra representativa de los distintos actores que interactúan en el marco del Programa, a saber, organizaciones, beneficiarios y servidores públicos.

Toda la información que se desprende del trabajo de campo se estructura en el **Anexo II**, denominado *Anexo Estadístico*. Este contiene lo siguiente:

- La base de datos de la captura de cuestionarios en formato dbf (versión electrónica)
- Los tabulados que resultan de las encuestas, en excel.
- Los cuestionarios aplicados a beneficiarios directos, a las organizaciones y a servidores públicos, todos ellos debidamente foliados.

Por otro lado, es preciso aclarar que el conjunto de cifras sobre presupuesto, el número de organizaciones, proyectos y beneficiarios, fueron proporcionadas por el Programa y tienen como fecha de corte diciembre de 2006.

Por último, es necesario señalar que el equipo de investigación de la UNAM que lleva a cabo esta evaluación de resultados 2006, es el mismo que realizó la respectiva en 2005, lo cual representó la oportunidad de partir de una sólida base de conocimiento del Programa, que permitió profundizar en el análisis de múltiples indicadores y variables que llevaron a conclusiones de diverso calado, y que se espera se traduzcan en la mejora operativa del Programa. En este año, las conclusiones de 2005 fueron retomadas bajo un marco de análisis más profundo con la intención de emitir recomendaciones que tendieran a mejorar los resultados del Programa a partir de replantear aspectos sustantivos, tales como: las reglas de operación; los criterios de focalización de la

población objetivo; la incorporación de una perspectiva de género; posibilidades de crecimiento institucional en función de sus posibilidades y de cara al contexto en el que actúa, entre otros.

## 1. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA

Los antecedentes del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ) se encuentran en las acciones que en materia de justicia indígena desarrollaba el Instituto Nacional Indigenista (INI) a inicios de los años ochenta. Concretamente es en 1984 cuando se busca apoyar a los indígenas presos por medio de asesoría, financiamiento y apoyo legal, ya que ellos por sí mismos no podían proveerse de algún medio de defensa medianamente efectivo. Junto a esas acciones se impulsaron otras orientadas a la asesoría, defensoría, apoyo en la resolución de conflictos agrarios, difusión y promoción de los derechos humanos e indígenas, capacitación, entre otras, que eran operadas institucionalmente a través de la entonces Dirección de Procuración de Justicia del propio INI.

Este conjunto de acciones constituyó el reconocimiento de que el sistema judicial mexicano se encontraba en conflicto con diversos aspectos de la cultura indígena, pues el propio marco legal, así como diferentes valores y dinámicas sociales, no sólo excluían el ser indígena, sino incluso lo llegaban a criminalizar, por lo cual muchos de ellos eran encarcelados injustamente.

Fue el reconocimiento por parte del Estado de que las políticas públicas de bienestar social y económico indigenistas no sólo no eran suficientes para *atender* a los indígenas, sino que dado el empeoramiento de su situación social, cultural y económica vivido en la década de los años ochenta, se empezaban a manifestar signos de conflictividad social que apuntaban a tensar las relaciones con los pueblos, por lo que se precisaban acciones para atenuarla desde el ámbito de la justicia, y ya no sólo mediante acciones de asistencia o desarrollo social. Desde esta perspectiva, la instauración de este tipo de políticas para la justicia Indígena no fue, precisamente, respuesta a la necesidad de reconocer derechos específicos de los pueblos indígenas, sino acciones para lograr su integración no conflictiva al desarrollo del país.

No obstante, como veremos en el siguiente apartado, desde entonces la necesidad de atender los conflictos sociales y políticos, los debates académicos, la propia evolución del sistema político mexicano y las propuestas para enriquecer los marcos legales en nuestro país y las que se estaban



planteando en América Latina, fueron modificados paulatinamente las concepciones dominantes en México que se negaban a promover auténticas acciones respecto del reconocimiento de los derechos indígenas y sobre la posibilidad de hacerlos realmente efectivos.

Es así que en 1989 se instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, como órgano consultivo del INI en materia de justicia, que tuvo entre sus primeras actividades *“el análisis de la problemática en la procuración, impartición y administración de la justicia para los pueblos indígenas”*.<sup>1</sup> La aportación de mayor trascendencia de esta Comisión fue la propuesta que desembocó en la reforma del artículo 4º constitucional en 1992, en el que se reconoce por primera vez el carácter pluricultural de la nación, y que se tradujo en la aceptación oficial de la exclusión histórica de los indígenas respecto al ejercicio pleno de sus derechos.

Es en ese periodo cuando el INI, a través de la Dirección de Procuración de Justicia, desarrolla el Programa de Acceso a la Justicia (1989), antecedente del PPCMJ, que tuvo como objetivo principal *“apoyar a las organizaciones civiles, indígenas e indigenistas interesadas en generar proyectos de defensoría jurídica de presos indígenas, cuyo objetivo fue rápidamente ampliado para incorporar proyectos de defensa jurídica en distintas áreas del derecho, así como la capacitación, investigación y gestión”*.<sup>2</sup>

El surgimiento de ese Programa se da en el marco de la reorientación de la política social que se experimenta no sólo en México sino en América Latina, consistente en la paulatina transferencia de fondos públicos destinados desde el polo de la oferta de bienes y servicios sociales, es decir, recursos para ser aplicados por parte de la burocracia estatal, hacia el polo de la demanda de esos mismos bienes y servicios sociales, es decir, recursos a ser aplicados directamente por parte de la población beneficiaria y/o por agentes sociales y civiles<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia. Diario oficial, 8 de septiembre de 2003. p 82

<sup>2</sup> Ibid, p 82.

<sup>3</sup> Algunas características de ese modelo se pueden encontrar en Zermeño, Fabiola y Moisés Domínguez, “Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresá” en *El Cotidiano*, # 99, Universidad Autónoma Metropolitana, enero-febrero de 2000. pp. 13-21

No obstante el predominio de las consecuencias negativas de dicho viraje, uno de sus aciertos fue que no sólo apoyó los esfuerzos que desde el ámbito de la sociedad se llevaban en pro del bienestar social, sino que detonó procesos de organización misma. Así, la estrategia de apoyar a organizaciones civiles en acciones de defensa, promoción y difusión de derechos indígenas y humanos, surge a partir de la consideración de que en la defensa de los derechos es imprescindible la participación corresponsable de organismos no gubernamentales, así como de la necesidad de desarrollar una cultura de defensa de los derechos.<sup>4</sup>

De entre las modificaciones más importantes del Programa hasta antes de 1995, destaca la transformación de las acciones dirigidas al apoyo a organizaciones enfocadas a la denuncia de violaciones a los derechos humanos en general, a un enfoque centrado en el plano específicamente indígena, además de la realización de acciones más amplias que la denuncia: asesoría, defensoría, investigación y capacitación en materia agraria, penal, civil y laboral. Asimismo, en virtud del crecimiento en la demanda de organizaciones civiles respecto del apoyo ofrecido por el Programa, se decidió implementar la convocatoria pública como mecanismo de promoción y decisión sobre los proyectos presentados, dando con esto un giro importante en la mecánica de operación.

En 1995 se realizan otras modificaciones estratégicas y operativas importantes: se definen con precisión los criterios de selección de los proyectos; se diversifican los apoyos y se promueve la capacitación de promotores comunitarios en materia de derechos indígenas, en una clara intención por impulsar la participación directa de indígenas organizados en la atención de sus propias necesidades.<sup>5</sup>

De 1995 a 1998, en el contexto del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el INI, a través de la Dirección de Procuración de Justicia, incrementó el apoyo a organizaciones que realizaban actividades de difusión, promoción, defensoría y asesoría en materia de derechos indígenas. Asimismo, en este periodo se fortalecieron los vínculos con las organizaciones de tipo comunitario.

---

<sup>4</sup> INI-SEDESOL, El Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de la Justicia para los Pueblos Indígenas de México, 1993.

<sup>5</sup> INI, Manual de Operación del Proyecto de Convenios de Concertación en Materia de Promoción y Procuración de Justicia, 2002.

La preponderancia del Programa se muestra en que el número de organizaciones fue creciendo de manera importante año tras año en aquella época, pasando de 61 en 1996 a 189 en 1998.

En 1998, ante el relevo suscitado en la Dirección General del INI, la institución hace un replanteamiento de sus líneas de trabajo, incluyendo las relativas a la promoción de justicia y derechos de los indígenas, lo que se traduce en el incremento de los apoyos a las organizaciones civiles, aumentando con ello el número de organizaciones financiadas.

Desde entonces se han venido dando una diversificación de los proyectos en materia de procuración de justicia y vigencia de derechos, además de que se ha incrementado la demanda, misma que sólo puede entenderse en función de los cambios políticos y sociales que han ocurrido en la última década, y que han sido motivados en buena medida por la amplia participación de organizaciones sociales y civiles en la vida pública.

En el siguiente apartado entraremos a fondo en la discusión de estos aspectos y sus implicaciones en la configuración del Programa. Por ahora baste decir que la reforma constitucional que se concreta en 2001 significó un momento clave en la evolución del tema de los derechos indígenas en nuestro país, además de que constituyó un punto de inflexión en la base jurídico-normativa, misma que ha venido a impulsar una nueva relación institucional, destacándose algunos esfuerzos orientados a la inclusión de los indígenas en la confección de las acciones gubernamentales encaminadas a su desarrollo.

Manifestación de ello ha sido el proceso de fortalecimiento institucional para la atención a los pueblos indígenas que ha experimentado en los últimos 6 años la administración pública federal de nuestro país. La ley que crea a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y deroga al INI, establece que la Comisión *"tiene como objeto orientar, coordinar, promover, 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 art. 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*<sup>6</sup>

Esta transformación significa no solo una nueva perspectiva respecto a cómo debe enfrentarse el desarrollo indígena, sino también se tradujo en atribuciones que daban a la nueva institución nacional mayores capacidades en el ámbito federal para orientar la conducción de políticas públicas en materia de pueblos indígenas. Con ello se va incrementando la posibilidad de incidir realmente en la transformación de las condiciones de vida de dichos pueblos. También de manera específica la facultad para ejecutar los programas que venían siendo operados por el extinto INI. Para ello la dota de facultades estratégicas para impulsar políticas *transversales, concurrentes, integrales e interinstitucionales*.

En este contexto, de nueva cuenta la línea de trabajo referida al financiamiento a organizaciones para el impulso de proyectos en materia de justicia se ve favorecida, incrementándose el número de organizaciones beneficiadas. En 2002, estas acciones se desarrollan a través del *Proyecto de Convenios de Concertación en Materia de Promoción y Procuración de Justicia*, el cual contiene los elementos y criterios centrales que hoy son la base del Programa objeto de esta evaluación.<sup>7</sup>

Con la creación de la CDI, 2003 es el año que marca la transición fundamental de la institución. En este cambio las acciones de procuración de justicia y vigencia de derechos se reestructuran a la luz de las nuevas estrategias y paradigmas institucionales. La línea institucional relativa a vigencia de derechos y procuración de justicia se divide en acciones de planeación, diseño, concertación con entidades de la administración pública, y operación directa de programas y proyectos; ello con la finalidad de incrementar la incidencia de la CDI en el resto de la Administración Pública y fortalecer por medio de la acción transversal las acciones encaminadas al desarrollo de los pueblos indígenas.

A partir de este replanteamiento, en 2004 el Proyecto de Convenios se convierte en el Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, el cual se enmarca funcionalmente en la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales. Destacándose el hecho de que por ser

---

<sup>6</sup> Artículo 1. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2003

<sup>7</sup> Ibid.

uno de los programas de la CDI, se encuentra sujeto a las disposiciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados y por tanto se encuentra sujeto a Reglas de Operación específicas, que lo rigen desde entonces.

Luego de analizar las acciones del gobierno en torno a la vigencia de los derechos individuales en los últimos años, se puede afirmar que la línea de trabajo relacionada con el financiamiento a organizaciones civiles con proyectos enfocados a la promoción y procuración de derechos indígenas, de la cual se desprende el Programa objeto de evaluación, ha tenido continuidad a lo largo de los últimos 15 años. Las modificaciones que se han realizado buscan adecuar las estrategias generales del Programa a las nuevas formas de organización de la población objetivo, junto con mejores pautas de operación y administración.

Así, ha transitado de ser un *proyecto* ubicado en la Dirección de Procuración de Justicia, a ser en la actualidad un *Programa Especial* de la CDI. En esta evolución pasó de apoyar a 21 organizaciones en 1989 a 422<sup>8</sup> en el 2006.

En los últimos seis años el Programa ha beneficiado de manera directa a 640,345 personas, 345,845 hombres y 294,500 mujeres<sup>9</sup>.

Asimismo, el recurso asignado se ha incrementado de manera importante, pasando de \$17.6 millones en el año 2001, a \$37.8 en este 2006, teniendo como monto total en los últimos seis años \$136.9 millones de pesos.

Año tras año se trabaja en 24 entidades del país y en promedio cada año desde el 2001 hasta 2006, se ha trabajado en 554 municipios del país, siendo la gran mayoría de ellos de alta y muy alta marginación, además de estar habitados en una gran proporción por población indígena.

---

<sup>8</sup> Consideramos 422 el número de proyectos *aprobados* en 2006, pues todos ellos fueron seleccionados por la CDI para ello. Pero diversas cuestiones a lo largo del año se fueron cancelando proyectos, de tal modo que como proyectos *concluidos* se reportan 402.

<sup>9</sup> Datos de elaboración propia a partir de información proporcionada por el Programa, y que en este caso derivan del número de beneficiarios que cada organización manifiesta apoyar de manera directa mediante su proyecto.

Del 2001 al 2006 casi ha duplicado el número de proyectos apoyados, pasando de 242 a 422, teniendo como acumulado para el mismo lapso un total de 1,705 proyectos de organizaciones civiles, pueblos y comunidades indígenas. Tan sólo en 2006, los proyectos de las organizaciones impactaron en 2,099 comunidades de 388 municipios del país.

A fin de dar una idea del tipo de organizaciones que apoya el Programa, enseguida se presenta un perfil que reúne algunas de sus características más importantes, mismo que resultó de la muestra de recogida en el trabajo de campo.<sup>10</sup>

Con relación al tipo de trabajo que realizan las organizaciones (independientemente del proyecto financiando por la CDI), la mayoría (67.5%) afirma que su actividad más importante es la capacitación. Aunque muchas organizaciones manifiestan como principales actividades complementarias la gestoría (10%) asesoría (7.5%) y los estudios y diagnósticos (7.5%). En lo relativo a la capacitación destaca el hecho de que uno de los objetivos más señalados es la formación de promotoras y promotores. Esto refleja una clara intención de incrementar las capacidades individuales y colectivas orientadas a reproducir lo aprendido en sus localidades.

Los temas que comúnmente trabajan las organizaciones son los derechos humanos y procuración de justicia con un 26%, seguido por defensoría de derechos humanos con 21% y los derechos de la mujer 14%. La preponderancia de estos temas se refleja en las que predominan en los proyectos que esas organizaciones presentaron a la Convocatoria 2006, en donde se da el mismo orden de importancia, solo que los porcentajes se agrupan en 47%, 17% y 10%, respectivamente.

Por otro lado, la finalidad de señalar la importancia de la cobertura territorial de las organizaciones, responde a identificar el impacto que a nivel geográfico pudiese tener el propio programa; en este sentido, observamos que el 26.8% de las organizaciones realiza su trabajo a nivel regional, el 24.4% lo lleva a cabo en el ámbito municipal, en tanto el 22.0% se concentra en el trabajo comunitario.

---

<sup>10</sup> Se entrevistó a 41 organizaciones de 8 entidades del país, de un total de 422 proyectos originalmente aprobados para el ejercicio 2006.

El 100% de las organizaciones cuenta con figura legal, en tanto es un requisito para ingresar al programa. El 46.3% de las organizaciones entrevistadas, manifestó ser una Asociación Civil, el 17.1%, pertenece a Sociedades de Solidaridad Social, el 14.1% está registrada como Sociedad Civil y mientras que el 4.9% dijo pertenecer a alguna Unión de Ejidos.

Como parte del perfil de los miembros de las organizaciones, es importante señalar que el 80.5%, son mayoritariamente indígenas, en tanto 19.5% no lo son. Es de destacarse esto, puesto que ello da cuenta de que el universo de atención del Programa lo están constituyendo los beneficiarios ideales del mismo, es decir, la población indígena. Segmentado por etnia, de los indígenas entrevistados destacan los nahuas con el 15% y los tzotziles y tzeltales.

Del total de los miembros de las organizaciones entrevistadas, el 56.1% dijo dedicarse a las tareas del campo, con lo que se refuerza la idea de que el Programa está impactando básicamente en áreas rurales.

En relación a la antigüedad de las organizaciones, tenemos que sólo el 4.1% se crearon antes de 1990; 41%, fueron creadas entre 1990 y 1999; igual proporción fueron creadas entre el 2000 y el 2004 y el 12.3% fueron creadas en el 2005. Este dato es importante pues refleja que prácticamente la mitad de las organizaciones con las que trabaja el Programa se creó en los últimos seis años. Un dato semejante se reportó en el 2005.

A ello habría que agregar que el 51.4% de las organizaciones entrevistadas manifestó haber recibido apoyo para proyectos de continuidad del año anterior, mientras que el 48.6%, señaló no haber recibido apoyo por parte del Programa en 2005. A la pregunta específica sobre el número de años que han sido beneficiados, observamos que el 37.5% ha recibido apoyo por dos años o más, mientras que para el 30.0% es su primer apoyo. Se muestra con ello que existe un equilibrio entre los nuevos beneficiarios del Programa y aquellos que han encontrado en él un incentivo a sus iniciativas, aunque pareciera ser que no dependen del mismo para impulsarlas; pues así como un importante porcentaje de ellas ha sido apoyadas por el Programa en más de dos ocasiones a lo largo de su existencia, una proporción un tanto menor señala no haber recibido apoyo del Programa el año anterior.

Aunado a ello, existe una alta correlación entre las organizaciones que manifestaron haber recibido apoyo por dos años o más, con las que afirman haber recibido apoyo de otros programas gubernamentales. En contraste, el 34.2% de las organizaciones, afirmó sólo recibir apoyo de este Programa.

Un elemento fundamental en una evaluación de este tipo es la calidad de la información recabada y esta depende en buena medida del tipo de informantes que nos respondieron las entrevistas. En lo relativo a las organizaciones, el 68.2% fue su presidente, director o coordinador. Es decir, el nivel jerárquico más alto de la organización, lo cual le da una alta calidad a la propia información. En el resto de las entrevistas se trató de miembros de las mismas que ocupaban otro tipo de cargos, como el asesor, secretario o tesorero. No obstante, en todos los casos eran personas que conocían el funcionamiento de la organización y del proyecto a evaluar.



## 2. PERTINENCIA DEL PROGRAMA

De acuerdo con sus Reglas de Operación, el Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ) tiene como objetivo general *contribuir a generar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan los derechos individuales y colectivos establecidos en la legislación nacional; y que el Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia, basado en el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural.*

Además tiene como objetivo particular *apoyar proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia, mediante la transferencia de recursos financieros a organizaciones civiles y comunitarias con personalidad jurídica mediante mecanismos de corresponsabilidad.*

Ante la declaración del Programa de contribuir a que, por un lado, el estado propicie mecanismos que promuevan el acceso a la justicia, y por otro lado, la sociedad cuente con apoyos para promover y defender los derechos indígenas y la procuración de justicia, es que nos parece necesario situarlo en el marco de las acciones que estado y sociedad llevan a cabo para garantizar la vigencia de los derechos indígenas en nuestro país, a fin de ubicar su pertinencia en él. Esto es imprescindible si queremos tener una idea más amplia sobre su importancia y trascendencia, más allá de sólo saber si lo que realiza no lo hace otro programa gubernamental. Esto implica conocer si este esfuerzo de la federación está respondiendo a las demandas planteadas por su población objetivo; si está no sólo cubriendo un flanco de acción pública sino además está siendo complementaria de ella; y si como estrategia general está siendo una acción articulada que apunta a cumplir con las obligaciones derivadas de diversas normas. Con ello, tal y como se formuló en la metodología de esta investigación, estaremos en condiciones de evaluar de una manera más integral el Programa, y no solo nos estaremos limitando a ver los aspectos operativos del mismo.

De modo que en este apartado analizaremos algunos aspectos relevantes de lo realizado en diversos ámbitos tanto del estado como de la sociedad en lo que podemos denominar como *campo*

*de acción pública de la vigencia de los derechos indígenas*<sup>11</sup>, ubicando los ámbitos en los cuales interactúa el Programa y que terminan por influir en su configuración, cometido esencial, en las pautas que sigue para vincularse con su población objetivo, así como sus formas de gestión interna, presupuestos, normatividad, etc.

Ello implica ubicar algunas de las políticas, leyes, demandas y acciones más relevantes que tanto desde el estado como desde la sociedad se llevan a cabo, no siempre de manera coordinada y ni siquiera con la misma intención, pero que terminan por delimitar el campo de acción en el que actúa el Programa.

Hablamos en particular del *campo de acción pública de la vigencia de los derechos indígenas* para hacer alusión a aquellas acciones que desde el estado y la sociedad buscan generar condiciones para hacer exigibles los derechos indígenas, en razón de que las normas jurídicas que reconocen derechos colectivos e individuales a los indígenas no se hacen efectivas y tampoco se observan en los procesos y procedimientos judiciales. Dichas acciones se llevan a cabo, de manera primordial, en el ámbito de la procuración e impartición de justicia, aunque hay algunas otras, como la cuestión de los derechos lingüísticos, cuyo ejercicio es una base mínima e indispensable para que los pueblos y comunidades indígenas estén en condiciones de ejercer sus derechos de todo tipo.<sup>12</sup>

Así, veremos en un primer momento las implicaciones de la reforma en materia indígena de la Constitución General de la República en 2001. Enseguida analizaremos distintos ámbitos del campo de acción pública de la vigencia de derechos en los que el Programa está participando; una vez

---

<sup>11</sup> La noción de *campo de acción pública* podemos ubicarla teóricamente como un conjunto complejo de ámbitos, que van desde el poder ejecutivo, el legislativo, el sistema judicial, además de los medios de comunicación masiva, las redes de organismo civiles, los organismos de derechos humanos federales, estatales e incluso multilaterales, entre otros, en los que programas de gobierno, las leyes, la interpretación y aplicación de la justicia, el discurso de grupos y estructuras de poder locales, regionales, nacionales e incluso transnacionales, además de acciones de grupos organizados de la sociedad civil, interactúan y se confrontan cotidianamente en aras de hacer prevalecer sus intereses y demandas, con el objetivo de configurar un estado de cosas que les resulte ventajoso.

<sup>12</sup> En este campo hipotéticamente interactúan cotidianamente los actos de pueblos y comunidades indígenas; las acciones que en su favor promueven organismos de la sociedad civil (educativas, formativas, de desarrollo, etc.); programas como el de *Promoción de Convenios en Materia de Justicia*, así como el actuar de jueces y tribunales, que emiten resoluciones y sentencias que configuran en general una doctrina jurídica que es la base de la interpretación de las leyes e incluso influye en su formación, así como la opinión y actuación de los organismos de derechos humanos, entre otros.

hecho esto, estaremos en condiciones de plantear algunas conclusiones que, integradas al conjunto del análisis, buscan contribuir a fortalecer los aspectos del diseño institucional que permiten que el Programa cumpla con su cometido, así como también pretenden ayudar a la reformulación de aquello que se ha convertido en un obstáculo.

## 2.1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL INDÍGENA

Un primer elemento ineludible para realizar esta valoración del Programa lo constituye el análisis de algunas de las implicaciones de la reforma de diversos artículos constitucionales, llevada a cabo en el 2001, y que son comúnmente conocidos como la *reforma indígena*.

Dicha reforma ha significado el más amplio cambio en el orden legal y social de nuestro país en la época reciente, en términos de que reconoce que los derechos y la cultura de los pueblos indígenas son parte fundamental de la Nación. Este cambio resulta relevante si consideramos que si bien desde 1992 se había reconocido en la Constitución el carácter pluriétnico de la Nación, ello no implicó que se reconociera que los pueblos indígenas encarnaban derechos propios a partir de sus formas culturales únicas; ni tampoco que ello derivaba de ser parte fundante de la Nación, heredera de la cultura de los pueblos originarios de estas tierras, entre otras cuestiones. En tal caso, un signo claro de adelanto de la reforma de ese año fue que contempló garantizar a los indígenas, no precisamente como pueblos o comunidades sino como individuos, su acceso a la jurisdicción del Estado.

A diferencia de la transformación constitucional de 1992, la *reforma indígena* de 2001 se caracterizó por incorporar una perspectiva multiculturalista en nuestra Constitución, con lo que erigieron una nueva generación de derechos, los indígenas, tanto individuales como colectivos, que han venido a complementar los de corte liberal y los sociales.<sup>13</sup> Con esta reforma, pese a sus notorias limitaciones<sup>14</sup>, se abrió la posibilidad para que algunos de los derechos indígenas más sustantivos

---

<sup>13</sup> Algunas implicaciones sobre multiculturalismo y constitucionalismo puede verse en Derechos sociales y derechos de minorías, Carbonell, Miguel, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (compiladores); Porrúa – UNAM, México, 2001.

<sup>14</sup> De acuerdo con distintos actores que participan en este campo de acción pública, como los pueblos indígenas que se nuclearon en torno al movimiento impulsado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, algunos partidos políticos e incluso diversos ayuntamientos y congresos locales, el alcance y

sean una realidad, pues la condición primera para que ellos se ejercieran, como muchos actores ya lo habían reivindicado, empezaba por su reconocimiento mismo. Cabe destacar dentro de estas reformas que, a diferencia de la acordada en 1992, ya no sólo se reitera la necesidad de establecer condiciones especiales para garantizar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción nacional, sino el reconocimiento del derecho indígena como sistema que regula sus relaciones internas.

Es justo decir que estos avances en materia legislativa tienen sus orígenes en la recurrente demanda de los pueblos indígenas de que se respeten sus derechos y se garantice el acceso a la justicia social. Demandas que han sido retomadas, con diferentes matices, por distintos actores políticos, algunos de los cuales cuentan con representación en el Congreso, y otros, como en el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que pese a que se ubica al margen de las instituciones políticas reconocidas por el estado mexicano, junto con aquellos actores ha pugnado por un cambio legal.

También se dieron las reformas legislativas por el avance experimentado en el terreno del derecho internacional. En ese ámbito, el problema de los pueblos indígenas había estado presente y tenía expresión formal desde 1957, cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había generado el convenio 107, *Sobre poblaciones indígenas y tribales en pueblos independientes*.

Justamente ese es el antecedente del Convenio 169 de la misma OIT, que entró en vigor en 1991 y que nuestro país fue la segunda nación en firmar, sólo después de Noruega.

Particularmente en relación a los sistemas normativos indígenas, en sus artículos 8, 9 y 10, el Convenio 169 establece que:

---

sentido de la reforma no significa realmente un reconocimiento a la cultura y derechos indígenas, pues consideran limitado el marco constitucional en términos de la autonomía, el alcance normativo de sus usos y costumbres, la capacidad para elegir a sus propias autoridades y el dominios sobre los recursos naturales ubicados en sus territorios. Ante ello es necesario señalar que la evaluación de resultados que desarrolla este equipo de investigación, con base en los términos de referencia establecidos por la institución, obligan a analizar el accionar de este Programa federal en términos del marco legal que rige su acción. Se evalúa pues lo que de acuerdo con la ley tiene que hacer el Programa, sin prejuzgar lo que *debería* hacer más allá de ese marco. No obstante ello, en este apartado de pertinencia es inevitable incorporar dentro de las visiones que se dan en este campo de acción pública lo que consideran actores como los señalados, pues ello termina por influir en la configuración del marco en el que el Programa se desenvuelve.

*"Artículo 8*

- 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.*
- 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni por los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio...*

*Artículo 9*

- 1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.*
- 2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.*

*Artículo 10*

- 1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.*
- 2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.*

Como podrá observarse a la luz de la reforma constitucional de 2001, el Convenio 169 resultó precursor en la búsqueda de armonizar los sistemas normativos indígenas con los de carácter nacional. El Convenio recuperaba experiencias de otras naciones en este terreno y para el contexto mexicano vino a plantear una forma de reconocimiento del derecho indígena que desafortunadamente no fue seguido por la reforma de diversas leyes secundarias, cosa que, como se verá más adelante, está suscitándose sólo hasta fechas recientes.

También desde organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha pugnado en ese sentido. Ejemplo de ello es que en 1989 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se dio a la tarea de preparar un *"instrumento jurídico relativo a los*

*derechos de las poblaciones indígenas*".<sup>15</sup> Esta propuesta devino en un instrumento jurídico que se aprobó por la OEA en 1998 y actualmente se discute en la Organización de Naciones Unidas (ONU) como Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Organización de las Naciones Unidas.

En tal proyecto se incluyen resoluciones respecto de la vigencia de los derechos indígenas, como las siguientes:

#### *Artículo 4*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.*

Por su parte, el Artículo 12 señala que:

*(...)*

*2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre e informado previo o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.*

Así mismo, el Artículo 14 señala:

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.*

*2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.*

De hecho, la cuestión de la vigencia sus derechos es una de las demandas más sentidas de la población indígena. Así lo señalan los planteamientos que hicieron distintos pueblos indígenas del

---

<sup>15</sup> Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez. Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas. CEIH-UNAM, México 2004. p. 315.

país en el proceso de Consulta organizada por la CDI entre 2003 y 2004.<sup>16</sup> En dicha Consulta el tema de referencia fue el cuarto en importancia para los participantes, sólo detrás de los temas de *Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Económico e Ideas generales acerca del desarrollo.*<sup>17</sup>

Por principio de cuentas, en el apartado denominado *Nuevo marco jurídico*, se propuso que en la Constitución Política nacional se dé el reconocimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el estado, en los siguientes aspectos:

*Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.*<sup>18</sup>

En otro apartado, se señala la *Garantía de acceso pleno a la justicia*, cuestión que de manera resumida, no sólo plantea la garantía de acceso pleno a la jurisdicción del estado, y que consiste en revertir las condiciones negativas, como la marginación, que terminan por incidir en la forma en que los indígenas accedan al sistema de impartición de justicia; sino también plantea sobre todo el reconocimiento de ese derecho positivo "*a las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los pueblos y comunidades, para aplicar la justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos y que, mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado*". Ambos aspectos, como se verá enseguida, en buena medida fueron incorporados en la reforma de la Constitución de 2001.<sup>19</sup>

A este respecto, resulta muy importante destacar los términos en que se dan los *Acuerdos de San Andrés*, respecto del ámbito de la vigencia de los derechos indígenas. Cabe recordar que dichos acuerdos concretan las conclusiones y propuestas a las que arribaron el Gobierno Federal y el

---

<sup>16</sup> Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo. Informe Final; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2004, p. 17

<sup>17</sup> Cabe señalar que existen otros asuntos que, por criterios de clasificación, fueron incluidos en otros temas que son objeto de debate en el campo de la vigencia de los derechos. Es el caso de los señalados como *seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la preservación de los recursos naturales en su vertiente de difusión de la normatividad, derechos de la mujer indígena, lengua indígena, entre otros.*

<sup>18</sup> Documento Hacia la Paz, editado por el Partido de la Revolución Democrática, México, 1998, p. 37

<sup>19</sup> *Ibid.* P. 39

Ejército Zapatista de Liberación Nacional luego de las mesas de dialogo relativas al tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena.

Pero dichos Acuerdos planteaban ir más allá del sólo acceso a la jurisdicción del estado, pues se proponía "*el reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia*"<sup>20</sup> Como se podrá constatar más adelante, esto es parte de los *Acuerdos* que no fueron recuperados por la reforma constitucional.

Del conjunto de consideraciones que se han planteado, destaca la coincidencia de diversos actores en términos de ubicar que la exclusión histórica de los pueblos indígenas tiene que ver en buena medida con el hecho de que no eran reconocidos de manera específica en la legislación nacional.<sup>21</sup> También coinciden en señalar que una vez erigidos nuevos derechos específicos, se deben establecer mecanismos que permitan hacer vigentes y exigibles esos mismos derechos.

La reforma constitucional del 2001 partió de la premisa de que en buena medida la aberrante exclusión histórica de los pueblos indígenas en muchos terrenos de la vida social, se debía a la imposibilidad de los propios pueblos y comunidades indígenas de ejercer sus propios derechos y cultura. Buscando dar respuesta a la exclusión y a la falta de reconocimiento de derechos, el Constituyente Permanente erigió en dos nuevos apartados del reformado artículo 2º sendos tipos de relación del estado nacional con los pueblos y comunidades Indígenas, aunque teniendo como base el ejercicio de una limitada autonomía y autoderminación por parte estos. Así, estableció:

1) Por un lado, en el apartado **A**, aquellas disposiciones referidas a su identidad, cultura y derechos específicos y la forma en que se integran al derecho positivo mexicano, y,

---

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Ver Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Capítulo 6, Derechos de los Pueblos Indígenas, 2003.



2) Por otro lado, en el apartado B, las obligaciones del estado mexicano, esto es la Federación, los Estados y los Municipios, *para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, (para lo cual) establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

Así, en función de estas preocupaciones expresadas en foros internacionales y de acuerdos tomados por diversos organismos multilaterales, así como por las demandas y conflictos internos, es que en nuestro país se legisló en esta cuestión medular.

A partir de la reforma de 2001, la Constitución en el artículo 2o apartado **A**, señala que:

*“(...) reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*

*II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*

*III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.*

*IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*

*V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*

*VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*

*VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*

*VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

Es importante destacar que el último párrafo del apartado A del artículo 2º termina señalando que *las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.*

Por lo que se refiere a lo señalado en el apartado **B**, nos interesa destacar lo siguiente:

*La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:*

(...)

*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.*

*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 de 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 sus culturas.*

Al relacionar este conjunto de derechos con los ámbitos en los que puede actuar el Programa, conforme a las normas que lo rigen, encontramos que se encuentran ampliamente vinculados.

En efecto, las Reglas de Operación del Programa señalan como criterios de elegibilidad de los proyectos que presenten las organizaciones, pueblos y comunidades indígenas, el que “estén orientados a desarrollar actividades de justicia y derechos humanos e indígenas”. Más específicamente, *la Guía Operativa del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia en el ámbito central y delegacional*, en su apartado 4.1 *Proyectos presentados por las organizaciones*, señala que “los apoyos se otorgan a los proyectos que abarquen alguna de las materias de selección que están asentadas en las bases de la convocatoria anual que emite la CDI, siendo estas las siguientes:

*Derechos indígenas, derechos humanos y procuración de justicia, acceso al registro civil para los pueblos indígenas, derechos de los migrantes indígenas, derechos de la mujer, liberación de presos indígenas, justicia agraria, discriminación étnica, protección de lugares sagrados, monumentos históricos y arqueológicos; procesos de protección jurídica de recursos naturales y patrimoniales; y acciones para el fortalecimiento de sistemas normativos comunitarios.”*

En la tabla siguiente se puede observar la forma en que los proyectos de las organizaciones responden a las temáticas definidas por el Programa en este 2006<sup>22</sup>:

---

<sup>22</sup> La clasificación fue realizada por el equipo evaluador a partir del título que las propias organizaciones dan a sus proyectos. Toma como base 414 proyectos a los cuales por lo menos se les entregó una ministración, es decir, pese a su posterior suspensión, al menos ejecutaron una parte de su proyecto.

| MATERIA  | TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS | MONTO APROBADO        | % RESPECTO DEL TOTAL DE RECURSOS | RECURSO PROMEDIO POR PROYECTO |
|--|------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| 1.- Derechos humanos y procuración de justicia                             | 107                          | \$8,713,200.0         | 24.8%                            | \$81,431.7                    |
| 2.- Defensoría de derechos indígenas                                       | 101                          | \$8,465,500.0         | 24.1%                            | \$83,816.8                    |
| 3.- Derechos de la mujer indígena  | 62                           | \$ 4,739,800.0        | 13.5%                            | \$76,448.3                    |
| 4.- Acciones para el fortalecimiento de sistemas normativos comunitarios   | 27                           | \$ 2,627,500.0        | 7.5%                             | \$97,314.8                    |
| 5.- Procesos de protección jurídica de recursos naturales y patrimoniales  | 27                           | \$2,362,000.0         | 6.7%                             | \$87,481.4                    |
| 6.- Acceso al registro civil para los pueblos indígenas                    | 26                           | \$2,319,000.0         | 6.6%                             | \$89,192.3                    |
| 7.- Justicia agraria   | 21                           | \$1,757,000.0         | 5.0%                             | \$83,666.6                    |
| 8.- Excarcelación de presos indígenas                                      | 15                           | \$1,691,000.0         | 4.8%                             | \$112,733.3                   |
| 9.- Derechos de los migrantes indígenas                                    | 10                           | \$905,000.00          | 2.5%                             | \$90,500.0                    |
| 10.- Discriminación étnica   | 10                           | \$ 777,000.0          | 2.4%                             | \$77,700.0                    |
| 11.- Traductores   | 4                            | \$397,000.0           | 1.1%                             | \$99,250.0                    |
| 12.- Protección de lugares sagrados, monumentos históricos y arqueológicos | 2                            | \$187,000.0           | 0.5%                             | \$93,500.0                    |
| <b>TOTAL</b>   | <b>414</b>                   | <b>\$35,112,000.0</b> | <b>100%</b>                      | <b>\$84,811.50</b>            |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos proporcionada por el Programa. 414 constituye el número de organizaciones apoyadas

Se puede constatar que el Programa, a través del financiamiento a proyectos en las temáticas arriba señaladas, se propone contribuir a la vigencia de los derechos señalados en los ámbitos definidos por las fracciones I, II, IV, V, VI y VIII, del apartado A, y con las fracciones V y VIII del apartado B del mencionado artículo constitucional.

Efectivamente podemos ver que la fracción VIII del apartado A, referida al acceso a la jurisdicción del estado, es una de las que más se corresponde con las acciones que se están llevando a cabo con la población objetivo del Programa. Esto en virtud de que las materias 1, 2, 6 y 8 se encuentran estrechamente vinculadas a ella, implicando en su conjunto casi el 60% de total de los recursos destinados a los proyectos.

De hecho el subconjunto denominado *derechos humanos y procuración de justicia*, que prácticamente comprende uno de cada cuatro del total, responde de manera directa a lo señalado en la fracción VIII. Estos proyectos generalmente son de formación, difusión y capacitación sobre derechos humanos en general, así como de los indígenas en lo particular, así como sobre las formas en que opera el aparato de justicia nacional o de una entidad federativa en particular.

También vinculado a esa dimensión consagrada constitucionalmente, en una proporción cercana a la cuarta parte del total, se encuentran los proyectos de *defensoría de derechos indígenas*, que compendia tanto acciones de defensoría que se desarrollan de manera reactiva, como proactiva; es decir, tanto aquellas que se desencadenan ante la necesidad de ayudar a algún indígena que por diversos motivos tiene que enfrentar una denuncia ante el aparato jurídico estatal, como aquellas otras que se manejan desde un plano preventivo.

A esa fracción VIII también se deben vincular los proyectos agrupados bajo la denominación *excarcelación de presos indígenas*, que como se desprende de su nombre buscan liberar presos indígenas que por diversos motivos han recibido penas que implican el encierro carcelario. Lo mismo sucede con los proyectos denominados *acceso al registro civil para los pueblos indígenas*.

Por otro lado están los proyectos de *defensa de los derechos de la mujer indígena* y los de *derechos de los migrantes indígenas*, en su mayoría dirigidos a fortalecer capacidades de los indígenas a fin de que puedan incidir favorablemente en las condiciones que los tienen desventaja, exclusión o franca discriminación. Y si bien buena parte de ese trabajo considera el conocimiento de los derechos indígenas en general, no pretenden tanto el acceso a la jurisdicción del estado como la transformación de las condiciones sociales señaladas, por lo que consideramos que pueden verse,

respectivamente, desde su incidencia en los ámbitos a que hacen alusión las fracciones V y VIII del apartado B del artículo 2º constitucional.

Cabe señalar que junto a los 62 proyectos catalogados como "Derechos de la mujer indígena" se deben considerar otros 71 que, si bien no manifiestan en su denominación relación alguna con los derechos de la mujer, realizan algunas actividades específicas orientadas a ello.<sup>23</sup>

Los proyectos agrupados bajo la materia *acciones para el fortalecimiento de sistemas normativos comunitarios* significan el 7.5% del total de los recursos y responden al ámbito de lo dispuesto por la fracción II del apartado A del segundo constitucional. La particularidad de estos proyectos consiste en que son las propias comunidades y pueblos indígenas los que se están encargando de formalizar sus usos y costumbres en la regulación de sus normas de convivencia interna.

Por otro lado están los proyectos que abordan la materia *justicia agraria*, los cuales junto con los etiquetados como *procesos de protección jurídica de recursos naturales y patrimoniales*, conjuntamente representan el 11.7% del total de los recursos. Estos proyectos buscan generar condiciones que hagan exigible a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la tierra, por un lado en términos de su propiedad y tenencia, y por otro lado en cuanto a la conservación e integridad de la misma como parte del hábitat. En ese sentido, mediante estos proyectos el Programa dirige recursos a los ámbitos definidos por las fracciones V y VI del apartado A del mencionado artículo constitucional.

Finalmente están los proyectos enmarcados bajo el nombre de *traductores*, los cuales junto con los de *protección de lugares sagrados, monumentos históricos y arqueológicos* significan apenas el 1.6% de los recursos totales. Esta temática resulta de importancia secundaria en los intereses de las organizaciones que atiende el Programa, aunque son de gran importancia, sobre todo en cuanto a la preservación de la lengua por su importancia como recurso comunicativo fundamental para que los pueblos y comunidades indígenas puedan exigir la vigencia de sus derechos.

---

<sup>23</sup> Lo anterior se desprende de un análisis detallado realizado por el Programa sobre los Convenios de Concertación suscritos con las organizaciones. Con ello, se relativiza la idea de que la temática de derechos de la mujer es marginal en el Programa, siendo en todo caso secundaria, pues en cerca de la tercera parte de los proyectos se estarían llevando a cabo acciones en torno a esa temática.

Enseguida analizaremos distintos ámbitos del campo de acción pública de la vigencia de derechos en los que el Programa está participando. Veremos, a manera de diagnóstico, la problemática social que priva; el tipo de acciones legislativas y de política pública que el estado lleva a cabo; así como acciones concretas<sup>24</sup> que llevan a cabo algunos de los actores sociales que apoya el Programa mediante los recursos puestos a su disposición a través de la Convocatoria de proyectos 2006. Conociendo las necesidades, demandas y acciones que se dan en ámbitos del campo de acción pública de la vigencia de los derechos, estaremos en condiciones de responder mejor a la cuestión de cómo y en qué términos el Programa resulta pertinente.

## 2.2 DEL ÁMBITO DE LA ACCESIBILIDAD AL SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

El artículo 2º de la Constitución señala en su fracción *VIII*, que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas:

*Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

A ese respecto, un primer problema que encuentran los indígenas para acceder a una justa impartición de justicia, es que padecen las restricciones propias de la pobreza para, por medios propios ejercer efectivamente sus derechos. Siendo un grupo social con los más bajos índices de desarrollo social y humano a nivel nacional,<sup>25</sup> se ven imposibilitados en principio para conocer sus derechos por limitaciones propias de su monolingüismo, además de que una elevada proporción de

---

<sup>24</sup> Las referencias específicas a proyectos de organizaciones que realizan acciones en estos ámbitos, fueron tomadas de una muestra del 5% de los proyectos presentados en el 2006, mismos que fueron proporcionados por el Programa a partir de criterios fijados por el equipo evaluador. Para conocer los criterios, revisar el anexo III “Metodología de investigación para la realización de la investigación cualitativa del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia”.

<sup>25</sup> El 80% de los municipios indígenas o con presencia indígena de nuestro país, tienen un grado de marginación catalogado como “muy alto” o “alto”, lo que los sitúa en una realidad económica crítica. Ver, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, INI, PNUD, CONAPO 2002.

sus integrantes no tiene la capacidad de la lecto-escritura del español, con lo que cada día ven más alejada la posibilidad de revertir la desventaja que viven en estos terrenos respecto de la población nacional no indígena.

Una de las formas en las que se expresan estos problemas es que los indígenas no cuentan con los recursos económicos para contratar servicios de asesoría y defensoría jurídica particular, por lo cual se ven obligados a recurrir, en los casos en los que les es factible, a las defensorías de oficio o a los servicios de asesoría gratuita, los cuales son instancias que, cuando cuentan con la suerte de recibirlos, generalmente disponen de recursos limitados, tanto financieros como técnicos, y por ello distan mucho de cumplir a cabalidad con su misión.

A este respecto, los integrantes de los pueblos indígenas reclaman "el trato injusto que reciben por parte de funcionarios de los sistemas de justicia...(además) mencionan el ineficiente servicio de los órganos de impartición de justicia debido a la falta de defensores de oficio y traductores, así como el burocratismo y la falta de profesionalismo de los servidores públicos."<sup>26</sup>

Adicionalmente, los indígenas son víctimas de discriminación y exclusión lingüística pues todos los procedimientos y procesos judiciales y administrativos se realizan en español. En muchas ocasiones es la barrera lingüística el primer obstáculo que tienen los indígenas para exigir sus derechos, pues el aparato de justicia es insensible a sus formas culturales, de las cuales una esencial es precisamente la lengua. Los juicios en todos sus procedimientos se llevan a cabo en español, ya sea por medio hablado o escrito.

Debe subrayarse la situación que viven las mujeres indígenas, quienes además de discriminación por su pertenencia indígena, padecen también discriminación y violencia por su condición de género, tanto fuera de su comunidad y en relación con el sistema de justicia, como dentro de su comunidad y su propia familia. Un porcentaje importante de mujeres indígenas son víctimas de violencia intrafamiliar, y tienen importantes restricciones para el acceso a la propiedad, los recursos productivos, la educación, la salud, así como para su participación en los ámbitos políticos y sociales comunitarios. La proporción de monolingüismo entre las mujeres indígenas es de 28.2% (contra el

---

<sup>26</sup> Consulta..., op. cit. p. 71



17.1% de los hombres)<sup>27</sup>, lo que representa un serio obstáculo en materia de acceso a la justicia, al requerir el auxilio de traductores que, como se señaló con anterioridad, excepcionalmente están disponibles. A este porcentaje de monolingüismo habría que añadir al grupo de indígenas que aún hablando el español no lo expresan de manera adecuada o no lo entienden a plenitud, mucho menos cuando se trata del lenguaje legal, lo cual plantea un problema adicional.<sup>28</sup>

Comparte esta visión instancias multilaterales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, instancia que en 2003 señaló que “es precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia donde se expresa mayormente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos. Informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho. Son escasos y generalmente poco capacitados los defensores de oficio que operan en zonas indígenas, donde la gente por lo común no tiene recursos ni posibilidades de contratar los servicios de un abogado defensor (...) los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el ministerio público y los jueces suelen ignorar las costumbres jurídicas indígenas”.<sup>29</sup>

Ante esta situación, el Congreso de la Unión ha legislado paulatinamente en diversos aspectos con el fin de hacer más accesible la jurisdicción del estado a los pueblos y comunidades indígenas. A la fecha se han dado en este ámbito las siguientes reformas<sup>30</sup>:

En diciembre de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma del código federal de procedimientos civiles, en donde se establece la asistencia de intérpretes que conozcan la

---

<sup>27</sup> INI, PNUD, CONAPO, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002

<sup>28</sup> Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, p. 25

<sup>29</sup> Diagnóstico..., op. cit. p. 155

<sup>30</sup> Relación tomada del anexo IX “Leyes reformadas a partir del 2001 en materia indígena”, del libro Vigencia de derechos..., op. cit. p. 90

lengua y la cultura indígenas, obligando a que las sentencias sean traducidas a las lenguas indígenas, además de que reconoce el principio de autoadscripción<sup>31</sup>.

En ese mismo mes de diciembre de 2002, se emite el decreto que modifica la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por la que se le otorgan facultades para celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores.

En esa misma fecha se publica en el DOF tanto la reforma del Código Penal Federal, como la del Código Federal de Procedimientos Penales. En el primer caso se plasma la obligación de considerar en las sentencias los usos y costumbres indígenas. En el segundo caso se plantea la posibilidad de liberar bajo fianza a personas que cometieron un delito contra la salud cuando se compruebe atraso cultural, aislamiento social y necesidad económica, ó se compruebe que es la primera vez que delinquen y que no son peligrosos para la sociedad.

En 2003, por acuerdo del procurador, se crea la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, encargada de conocer sobre aquellos delitos no considerados como delincuencia organizada, en los que se encuentren como indiciados personas que pertenezcan a algún pueblo o comunidad indígena. Dicha Unidad opera los siguientes programas y acciones:

- Programa Nacional de Justicia 2001-2006
- Convenio de colaboración para garantizar el respeto y ejercicio del derecho a la diferencia cultural de los pueblos indígenas de México y sus integrantes (suscrito en 1999, entre el INI, hoy CDI, SEGOB, CNDH y PGR)
- Programa de Visitas a los Centros de Readaptación Social

Adicionalmente, en coordinación con la CDI, participa en el análisis de los casos de indígenas reclusos a fin de realizar peritajes antropológicos que tomen en cuenta la diferencia cultural, y en recomendaciones para beneficios a indígenas reclusos en edad avanzada o enfermos.

---

<sup>31</sup> Ibid. p. 92

Además se han dado otro conjunto de reformas a distintas leyes del ámbito penal, como la Ley de Defensoría Pública, para que los servicios de ese tipo se otorguen, preferentemente a los indígenas. También se han modificado las leyes sobre menores infractores, que reconoce que cuando aquellos son indígenas, tienen derecho a ser asistidos por defensores e intérpretes que conozcan su lengua y cultura, además de que reconoce el principio de autoadscripción. Finalmente, se modificó la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social a sentenciados, en donde se hace un reconocimiento a los internos indígenas, prescribiendo que la educación que se les imparta sea bilingüe, además de que se les debe entregar un instructivo traducido en su lengua, en el que aparezcan detallados sus derechos, deberes y el régimen general de vida en la institución.<sup>32</sup> Ya desde antes de la reforma el Instituto Federal de Defensoría Pública realizaba acciones en ese sentido, pero ni entonces ni ahora han sido trascendentes en el sentido de que su acción realmente esté presente al momento en que los indígenas necesitan acceder al sistema de impartición de justicia.

Justamente con la intención de establecer nuevas acciones en pro de la protección y promoción de las lenguas indígenas, es que en 2003 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. En ese marco se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que tiene entre sus tareas principales formar intérpretes y traductores. No obstante estos esfuerzos, la capacidad de que alguna de estas personas incida en el fortalecimiento de capacidades de los indígenas en el ámbito de la impartición de justicia es aun muy baja.

A ello apuntan programas como el de Formación de Abogados Bilingües, en donde la CDI ha participado junto con dicho Instituto Nacional de Defensoría Pública y diversas procuradurías y poderes judiciales tanto en el ámbito federal como en el estatal, las cuales están capacitando a intérpretes y traductores para que puedan actuar como Oficiales Judiciales de Defensoría Pública.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> Libro Vigencia de derechos... op. cit. p. 4

Como se puede apreciar, en los últimos años se ha dado un avance importante en términos legislativos para mejorar las condiciones en las que los indígenas pueden acceder a la jurisdicción del estado. No obstante, de la letra de la ley a la práctica real hay un gran trecho.

En el plano de la política pública se ha dado un magro desarrollo institucional relacionado con la impartición y administración de justicia específicamente indígena. La propia CDI asegura que “las instituciones encargadas de procurar, impartir y administrar justicia...no cuentan con las capacidades necesarias para hacer efectivos los derechos que ya están consagrados”<sup>34</sup>. El ejemplo más claro de esta insuficiencia lo encontramos en la carencia de traductores, defensores y asesores legales para todos los casos de procesados indígenas, a pesar de que es un derecho establecido en la ley.

Otro dato que da cuenta del poco avance en la materia, es que la presencia de instituciones de procuración y administración de justicia es prácticamente nula en las regiones indígenas. Para ilustrar lo anterior, baste señalar algunos datos:

- *De los 500 órganos jurisdiccionales del poder judicial de la federación, ninguno tiene sede en un municipio con 40% y más de población indígena.*
- *El Instituto Federal de la Defensoría Pública en regiones con población indígena no cuenta con defensores públicos o asesores jurídicos que conozcan las lenguas y las culturas indígenas. Únicamente tiene presencia a través de 10 defensores y un asesor jurídico en los municipios con 40% o más de población indígena.*<sup>35</sup>

Esta falta de correspondencia de la cobertura y presencia de las instituciones judiciales con la proporción de la población indígena y su distribución en el territorio nacional, refleja el grado de inequidad y discriminación del sistema de impartición de justicia nacional, y representa una forma de exclusión grave que limita la vigencia de los derechos en los pueblos indígenas.

---

<sup>34</sup> Vigencia de Derechos (documento de trabajo), CDI, abril de 2005, p. 23

<sup>35</sup> Ibid p. 24-25

Es importante señalar que un problema central que enfrenta el proceso de transformación del sistema de impartición de justicia, es que no existe un diagnóstico sobre la magnitud y términos en los que se da la exclusión de los indígenas.

En particular, algo que impide tener una idea más certera de la situación de los indígenas mexicanos respecto de la vigencia de sus derechos individuales y colectivos, es que dista mucho de ser reflejada cabalmente en las estadísticas o diagnósticos nacionales. Lo anterior es resultado de la carencia de un sistema de información y estadístico específico que exprese el carácter pluricultural y multiétnico de nuestro país y atienda las características específicas de este sector poblacional.

Entre otras razones, ello se debe a que *"Los órganos de procuración y administración de justicia carecen de mecanismos de registro de la diversidad cultural y lingüística, lo que hace casi imposible identificar a los indígenas frente a la justicia y valorar cuantitativamente las características del fenómeno"*.<sup>36</sup> Esta situación contribuye a la falta de visibilidad del fenómeno, y representa en sí mismo un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos indígenas.

A este respecto, es importante comentar que el establecimiento de un sistema de estadística que compendie toda la información que se genera en el aparato de justicia nacional, es una facultad de tipo administrativo con la que cuenta el Procurador General de la República. De hecho, en el Reglamento de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República, recientemente se le concedieron atribuciones específicas al Procurador para ello, aunque este equipo evaluador no contó con evidencias que permitan suponer que se ha puesto en marcha un sistema de esas características.<sup>37</sup>

En este ámbito, son más los académicos y los defensores de los derechos indígenas quienes han pugnado por contar con dicho sistema. De hecho, algunas de las organizaciones como las que apoya el Programa que impulsan acciones en este ámbito, son las que han ido sistematizando

---

<sup>36</sup> Vigencia de Derechos (documento de trabajo), CDI, abril de 2005.

<sup>37</sup> Una de las disposiciones del Reglamento le permite al Procurador "dictar las políticas institucionales en materia de procedimientos penales federales en que estén involucradas personas que pertenezcan a algún pueblo indígena, así como las acciones necesarias para que tengan un efectivo acceso a la justicia, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Tomado del libro La Vigencia de los derechos indígenas en México. op. cit. p. 92

información producto de su experiencia de varios años, la cual les permite contar con mejores elementos para hacer más eficaz su trabajo.

Por lo que respecta al registro civil, es ampliamente conocido que aun existe un número considerable de indígenas no cuentan con los registros necesarios que contribuyen a una mayor certeza jurídica en los distintos roles sociales que tiene todo ser humano (actas de nacimiento, CURP, Actas de defunción, entre otros). Las causas de ello tienen relación con la falta de recursos económicos, el desconocimiento de los procedimientos, la falta de una cultura de derechos o la lejanía de las oficinas donde se deben realizar dichos trámites.

No se pueden dejar de señalar situaciones de violencia y violación flagrante de derechos humanos indígenas derivada de conflictos políticos, sociales y religiosos, o la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad ha llevado a la creciente militarización de los territorios indígenas, aumentando la vulnerabilidad de sus derechos.<sup>38</sup>

Finalmente, se debe mencionar el papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instancia que además de llevar las acciones inherentes a su quehacer fundamental (promover el respeto a los derechos humanos, incluyendo el de los indígenas), también realiza actividades de difusión de los derechos indígenas y en pro del respeto a la diversidad religiosa y cultural.

Hasta aquí por lo que se refiere a la actuación de diversos actores del gobierno federal respecto del ámbito de la accesibilidad al sistema de justicia. Enseguida veremos qué es lo que están realizando organismos de la sociedad civil, con el apoyo del Programa objeto de esta evaluación.

---

<sup>38</sup> Órganos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ó multilaterales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además del Relator de Naciones Unidas para Asuntos Indígenas, coinciden en la gravedad de las violaciones a los derechos humanos que padecen los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, a partir de su inmersión, involuntaria generalmente, en los conflictos señalados. Un compendio interesante de estas miradas, que incorpora además las que tienen organismos de la sociedad civil en el ámbito local, se encuentra en el Informe de la situación de los derechos humanos indígenas, presentado al 124º. Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *Todos los Derechos para Todas y Todos*, marzo de 2006.

Un ejemplo de los esfuerzos que organizaciones indígenas están llevando a cabo en este ámbito lo representa la *Organización pro derechos humanos Matimosepan Palewikan Zongolica, A.C.* Esta organización tiene como cobertura de acción la región de la Zongolica, en Veracruz, y desde 1997 llevan a cabo "actividades en materia de procuración de justicia para beneficiar a las comunidades indígenas de la Sierra de Zongolica"<sup>39</sup>

La mencionada organización otorga sus servicios de gestoría, promoción y difusión de los derechos humanos de manera gratuita a la población indígena, a la que da acompañamiento ante diferentes instancias. A lo largo de esos años, la organización ha realizado acciones de "liberación de presos indígenas y registro civil, todo esto con el apoyo de Ayuntamientos, juzgados mixtos, agencias municipales, oficinas del registro civil y con el apoyo de la actual Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Durante esos años esta asociación ha realizado actividades en defensa de los internos del Centro de Readaptación Social (CERESO) Zongolica, con el pago de fianzas, multas y conmutaciones, ya que la mayoría de los internos dominan la lengua nahuatl y carecen de recursos económicos y lo cual se encuentra por falta de no entender el español".<sup>40</sup>

Visto lo anterior, es evidente que las actividades de organizaciones como la expuesta son complementarias de lo que realiza el estado en el ámbito de la accesibilidad al sistema de justicia, en tanto buscan atender problemas que dicho sistema no debería generar, en tanto debían ser vigentes diversos principios de ley incorporados de manera reciente.

Haciendo una recapitulación, podemos afirmar que de este conjunto de transformaciones que se han dado en los distintos ámbitos de la vigencia de los derechos realizados en el marco del estado mexicano, la mayoría se han dado en el plano federal. Realmente el avance que en particular se registra en el plano de las entidades federativas es muy pobre, lo cual ha detenido de manera importante el avance de las reformas en el plano nacional, pues como se recordará el último párrafo del apartado **A** del artículo 2º señala que son las entidades federativas las que determinarán en sus constituciones y leyes las características de libre determinación y autonomía *que mejor expresen las*

---

<sup>39</sup> Proyecto de Procuración de Justicia "Caminando juntos por la protección y respeto de los derechos indígenas", presentado por la organización en la convocatoria 2006 emitida por el Programa. La experiencia de esta organización puede ser analizada con detalle en el Anexo III, dado que formó parte de los estudios de caso realizados por este grupo evaluador.

<sup>40</sup> Ibid.

*situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad*, cuestiones en las cuales se contiene lo relativo a la vigencia de los derechos indígenas.

Es de subrayarse que en sólo siete entidades federativas se ha logrado una modificación en su constitución local en los términos establecidos por la constitución federal. Es el caso de Durango, Jalisco, Puebla, San Luís Potosí, Tabasco, Yucatán y Morelos. Existen otras 10 entidades en las cuales sus constituciones contienen alusiones a los pueblos indígenas que en ellas habitan, pero en términos de lo dispuesto por la reforma de 1992. Y existen otras cuatro que se reformaron a fines de los años ochenta y principios de los noventa, tomando como base el Convenio 169 de la OIT. Finalmente, existen 11 entidades en las cuales no se reconocen ningún tipo de derechos indígenas.<sup>41</sup>

Sólo 7 estados han emitido leyes reglamentarias en materia de derechos y cultura indígena: Quintana Roo, Chiapas, Campeche, Estado de México, San Luís Potosí, Nayarit y Oaxaca<sup>42</sup>. Este último caso es importante destacarlo, pues aunque fue expedida en 1998, es decir, antes de la reforma de la constitución federal de 2001, contiene los elementos sustantivos de ésta, y en algunos aspectos, va más allá.

Ahora bien, cabe apuntar que si bien se han dado pocos avances en el reconocimiento de los derechos y cultura indígena en general en las entidades federativas, en particular la cuestión de la vigencia de los derechos indígenas es de los aspectos que se han descuidado un poco menos. Son 14 las entidades en donde se puede observar que se han establecido algunas disposiciones que reconocen a las comunidades indígenas la posibilidad de aplicar a lo interno de sus comunidades sus sistemas normativos; y son 18 las en las que se han emitido normas para el acceso pleno a la jurisdicción del estado.<sup>43</sup>

Nótese que se señaló la *posibilidad*, y no el derecho, pues el que en muchas entidades se registren avances en cuanto al establecimiento de normas no quiere decir que esas disposiciones sean de carácter legislativo; esto es, muchas de esa normatividad se ha hecho no por vía del establecimiento

---

<sup>41</sup> Datos tomados del libro *Vigencia de derechos*, pp. 81-83.

<sup>42</sup> *Ibidem.* pp. 83-84

<sup>43</sup> *Ibidem.* p. 84



de nuevos derechos en diversas leyes, sino se ha dado por vía de acuerdos administrativos emitidos por el ejecutivo local. De tal modo que respecto de la posibilidad de aplicar a lo interno de sus comunidades sus sistemas normativos, de las 14 entidades en donde hay disposiciones al respecto, sólo en 7 se da por vía de la constitución y/o por las leyes secundarias. Y en el caso de las 18 en donde se han emitido normas para el pleno acceso a la jurisdicción del estado, sólo en 6 entidades se ha dado por reforma de la constitución y/o por leyes secundarias.<sup>44</sup>

De ahí que en muchos ámbitos del acceso a la jurisdicción del estado en los que cotidianamente los indígenas se desenvuelven, como los de tipo civil, penal e incluso administrativo, los cuales están sujetos a leyes emitidas por las legislaturas locales, aun no es una realidad el mandato constitucional, por lo que no es difícil prever la proliferación de casos de discriminación, exclusión e injusticia hacia los indígenas en esas entidades.

### 2.3 DEL ÁMBITO DE LA JUSTICIA AGRARIA

La alta vulnerabilidad de los derechos de los indígenas se inscribe en un contexto pobreza, de gran conflictividad y violencia en las zonas indígenas, específicamente en las rurales, lo cual es ocasionado fundamentalmente por conflictos agrarios y disputas políticas o ambientales.

En el fondo de estas disputas generalmente se encuentran problemas no resueltos en torno a la tenencia de la tierra y al uso y usufructo de los recursos naturales por parte de las comunidades. Para dimensionar el problema basta mencionar que 13 de los 14 conflictos agrarios de mayor dificultad (focos rojos) se ubican en ejidos o comunidades indígenas. *"La defensa de la tierra conduce con frecuencia a enfrentamientos con otros campesinos o con propietarios privados, autoridades públicas y a veces con las fuerzas del orden (policías y militares). En este contexto se denuncian persistentes violaciones a los derechos humanos".*<sup>45</sup>

Un elemento que agrava la compleja problemática agraria y sus consecuencias en los indígenas, es la alta duración que tienen los conflictos, que en promedio se calcula en 30 años, lo cual, en las

---

<sup>44</sup> Datos tomados del libro Vigencia de derechos, pp. 86 y 87.

<sup>45</sup> Diagnóstico, op. cit., p.154.

zonas denominadas focos rojos, ha ocasionado 248 muertes y alrededor de 240 heridos, aproximadamente hasta 2003.<sup>46</sup> Estas disputas por la tenencia de la tierra estaban localizadas en 11 entidades. Ocho de los catorce focos rojos se localizan en los tres estados más pobres del país: Oaxaca, Chiapas y Guerrero. El resto en los estados de Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luís Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Los habitantes de estas zonas de conflicto están en el grupo con los índices más bajos de alfabetización, salud, nutrición y esperanza de vida.<sup>47</sup>

A partir de ese año, la Secretaría de la Reforma Agraria realizó un diagnóstico en donde destacó la situación de los 14 considerados de alto riesgo. Estableció una estrategia interinstitucional (SEGOB, SAGARPA, SEMARNAT, SEDESOL, CDI, y otras), un plan de trabajo y acciones, en los que se privilegió la conciliación como la vía idónea para la solución definitiva de los conflictos. A la fecha se han solucionado 9 de los 14 Focos Rojos, beneficiándose a los cerca de 35 mil involucrados, en 23 municipios, que involucraban más de 84 mil 851 hectáreas en disputa y a 9 etnias.<sup>48</sup> En apoyo a esta estrategia, la Procuraduría Agraria ha llevado a cabo desde entonces talleres de capacitación en derechos agrarios en zonas indígenas, además de que también ha capacitado a funcionarios de los Tribunales Unitarios Agrarios, sobre los derechos de los pueblos indígenas proporcionándose así mismo apoyo a intérpretes y traductores indígenas.

Pese a dichos avances, cabe destacar que aunque se hayan atendido favorablemente los 14 casos más conflictivos, existen alrededor de otros 400 conflictos agrarios en donde se encuentran involucrados muchos pueblos indígenas. Y como se recordará, esta problemática está presente entre los beneficiarios del Programa, pues representa el 5% de los proyectos presentados.

Como reconoce la propia CDI, no se debe dejar de lado el hecho de que en materia de justicia agraria “aun quedan por resolver la mayoría de los asuntos y demandas de los pueblos y comunidades indígenas. Está pendiente el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho; el establecimiento de un régimen jurídico específico para el sistema agrario de los pueblos y comunidades indígenas. La legislación actual regula sobre tierras ejidales y

---

<sup>46</sup> Vigencia de derechos (documento de trabajo) op cit, p. 20.

<sup>47</sup> Página de Internet de la Secretaría de la Reforma Agraria, “logros de buen gobierno, programa de atención a focos rojos”.

<sup>48</sup> Ibid

comunales, así como sobre comunidades agrarias, pero prescinde del tema de la comunidad indígena la cual no tiene las mismas características que una comunidad agraria. También queda pendiente la creación de mecanismos jurídicos que permitan la aplicación de sus sistemas normativos internos para resolver controversias en materia agraria; el establecimiento de dispositivos jurídicos e institucionales que faciliten la regularización de la tenencia de la tierra en pueblos y comunidades indígenas; y la creación de mecanismos que faciliten el uso, disfrute y disposición de las tierras por parte de los pueblos y comunidades indígenas<sup>49</sup>.

Efectivamente, las reformas que se han dado en materia agraria son aun limitadas pues no abordan el asunto de la tenencia de la tierra; no obstante ello, se han dado algunos avances. En diciembre de 2001 se expidieron reformas a diversos artículos de la Ley de Desarrollo Rural sustentable mediante las cuales "se da impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la nación".<sup>50</sup>

A ella debemos sumar otra disposición de la ley agraria vigente desde 1992, que señala que "en los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores".<sup>51</sup>

Cabe señalar que por lo que hace a los conflictos en las áreas naturales protegidas que se encuentran en territorios indígenas, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas participa con la CDI en su atención. Así mismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ésta cuenta con una Dirección de Atención a Pueblos Indígenas, que entre otras acciones lleva a cabo un programa de capacitación en normatividad a comunidades indígenas, contribuyendo con ello a la disminución de delitos ambientales.

---

<sup>49</sup> Vigencia de derechos p. 47

<sup>50</sup> Libro Vigencia de derechos... op. cit., p. 94

<sup>51</sup> Ibid. p. 94

Luego de este análisis sobre la dinámica que se vive en diversos ámbitos que componen el campo de la vigencia de derechos indígenas, se puede arribar a algunas conclusiones generales.

#### 2.4 CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN QUE EXISTE EN DIVERSOS ÁMBITOS DEL CAMPO DE ACCIÓN PÚBLICA DE LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

En primer lugar se puede constatar que existe un avance muy lento en la generación de condiciones legales, de política pública e incluso de participación social, para hacer exigibles los derechos indígenas. El estado mexicano en su conjunto no está asumiendo los retos que le han planteado diversos actores sociales indígenas, muchos de ellos beneficiarios del Programa, quienes desde espacios locales están cuestionando este estado de cosas al estar planteando acciones para trasformarlo, con lo que buscan situarse en una mejor posición en este campo de acción pública. Destaca la falta de compromiso de las entidades federativas con estas transformaciones, las cuales no sólo deben darse en función de las demandas sociales, sino deberían estarse generando en acatamiento de lo establecido en la Constitución General de la República.

La propia CDI, señala que entre los problemas comunes al conjunto de los pueblos y comunidades indígenas que acuden al Estado en busca de justicia, ya sea en los ámbitos penal, agrario o laboral, se encuentran los siguientes:

- *"No conocen sus derechos y, en consecuencia, no pueden reclamar su cumplimiento.*
- *Ven desestimadas o desatendidas sus denuncias o demandas por la incapacidad de expresarse correctamente.*
- *Comparecen, son interrogados o notificados por autoridades administrativas o jurisdiccionales, sin el auxilio de traductores o intérpretes.*
- *Cuentan, en el mejor de los casos, con traductores habilitados por el juzgador, que si bien son hablantes de lengua indígena con conocimientos de español, no tienen los conocimientos jurídicos para explicar en su lengua los alcances y consecuencias del proceso judicial o jurisdiccional en el que están involucrados.*

- *No pueden ejercer los derechos procesales específicos derivados de su diversidad cultural y lingüística, a partir de la declaración de su identidad indígena o "autoadscripción".*<sup>52</sup>

Prueba de que la dinámica del sistema de justicia en México sigue aun centrado en las condiciones anteriores a la reforma, es que el propio gobierno federal debe realizar acciones correctivas sobre la cotidiana violación a sus derechos que padecen los indígenas. Precisamente ese es el sentido de la existencia del *Proyecto de Excarcelación de Presos Indígenas* de la CDI, que promueve la salida de los centros de reclusión de indígenas privados de la libertad, así como la asesoría y apoyo a aquellos que están en riesgo de perderla, mediante acciones de asesoría, gestoría y defensoría en materia penal. Todo ello lo hace en coordinación con las procuradurías e instancias judiciales estatales y federales, y también con la CNDH.

Esos esfuerzos han logrado, sólo de 2003 a 2005, la liberación de 2,662 indígenas,<sup>53</sup> aunque como las cosas poco han cambiado, para ese mismo 2005, aun quedaban en los distintos penales del país 1,261 indígenas presos. Es preciso señalar que tanto los liberados como los que actualmente se encuentran bajo proceso o sentencia, se debe a que fueron acusados por haber cometido un delito federal. Esto supone la existencia de muchos indígenas más que se encuentran en encierro por la comisión de delitos del fuero común. De acuerdo con datos de la PGR, los delitos en que más incurrir los indígenas son contra la salud, portación de armas de uso exclusivo del Ejército y Fuerzas Armadas y los de tipo ambiental; y en la mayoría de los casos los ilícitos son cometidos por personas que viven en extrema pobreza.<sup>54</sup>

A manera de recapitulación sobre el proceso de avance en el mejoramiento de las condiciones que permitan hacer exigibles los derechos indígenas en nuestro país, exponemos la valoración amplia, externa, crítica y objetiva que sustenta el Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Estavenhagen quien recientemente afirmó que México no estaba cumpliendo con los compromisos asumidos en 2003 ante Naciones Unidas.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Vigencia de derechos (documento...) op. cit. p. 46

<sup>53</sup> Libro vigencia de derechos...op.cit, p.7

<sup>54</sup> Nota de *El Universal*, 13 de septiembre de 2005.

<sup>55</sup> En su visita a nuestro país en meses pasados, el relator expresó: "resulta ser enormemente decepcionante, porque demuestra que México no está cumpliendo en materia de derechos de los pueblos indígenas con los

El relator especial se refería a las recomendaciones emitidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que en 2003 emitió las siguientes recomendaciones:

- *Deberá revisarse a fondo, con criterios amplios y flexibles, el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, para lo cual sería conveniente constituir una comisión multidisciplinaria con amplia participación de los pueblos indígenas y de los organismos de derechos humanos.*
- *Deberá igualmente revisarse la justicia agraria en cuanto afecta a los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas.*
- *Es urgente revisar los expedientes de todos los indígenas procesados en los fueros federal, civil y militar para detectar y en su caso remediar las irregularidades que pudieran existir, especialmente en materia de delitos ambientales, agrarios y contra la salud.*
- *Se recomienda fortalecer y consolidar el área de atención a la justicia para indígenas en la CDI en materia de peritajes, programa de preliberación de indígenas presos, asesoramiento a gobiernos estatales y municipales, así como al Poder Judicial y la justicia agraria, y a la sociedad civil en materia de justicia indígena.*
- *Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de los defensores de oficio en zonas indígenas.*
- *El sistema nacional de ombudsman debe fortalecer sus áreas de atención a los derechos humanos indígenas, con particular énfasis en los aspectos no jurisdiccionales del sistema judicial (traductores, defensorías de oficio, pago de fianzas y otros).*
- *El Poder Judicial (federal y de los estados) y el sistema nacional de ombudsman deben velar insistentemente por que la legislación y la justicia no sean utilizadas por intereses caciquiles y autoridades locales para criminalizar o penalizar la legítima protesta o disidencia social.*
- *Cualquier información confiable sobre violaciones de mujeres/niñas indígenas deberá ser investigada de oficio por el ministerio público, aunque no medie denuncia formal.*
- *La costumbre jurídica indígena deberá ser reconocida y respetada en toda instancia judicial que involucre a una persona o comunidad indígena.*
- *Se recomienda a las comunidades y pueblos indígenas que la aplicación en su ámbito de las costumbres jurídicas tradicionales debe hacerse con el más estricto respeto a los derechos humanos individuales universales establecidos en la legislación internacional y nacional, con especial atención a los derechos de las mujeres.*
- *Deberán promulgarse leyes de amnistía general a nivel federal y estatal en beneficio de presos y perseguidos indígenas por sus actividades políticas y/o sociales.*
- *El gobierno federal y los gobiernos estatales deberán reconocer, respetar y apoyar a las policías comunitarias, juzgados indígenas y otras formas de solución de conflictos propias de los pueblos indígenas.<sup>56</sup>*

---

compromisos internacionales que ha asumido, ante las Naciones Unidas y también ante la opinión pública". El Universal, 12 de julio de 2006.

<sup>56</sup> Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, capítulo 6 Derechos de los Pueblos Indígenas, 2003, p. 159

Ante esta lentitud en la transformación de las instituciones en nuestro país, por inducción del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se han impulsado acciones en este ámbito, con el objeto de avanzar a un mayor ritmo.

Ejemplo de ello es el proyecto *Promoción y Protección de los derechos humanos de pueblos indígenas en América Latina con énfasis en Guatemala y México*, que cuenta con financiamiento de la Unión Europea y pretende aumentar la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala y México. Es un proyecto de ámbito binacional con actividades específicas en cada país y está diseñado para ser desarrollado en distintos niveles, en los que se considera al Poder Ejecutivo a través de sus distintas instituciones, al Poder Judicial, a las instituciones públicas de Derechos Humanos, a grupos de la sociedad civil, además de personas y comunidades indígenas.

Este proyecto cuenta con tres líneas de acción:

- 1).- Asistir a instituciones gubernamentales para la implementación de las recomendaciones emitidas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en su informe para México del 2004, basado en su visita en el 2003, con especial énfasis en los derechos de las mujeres indígenas.
- 2).- Monitorear y evaluar la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, y el desarrollo del sistema legal, para mejorar la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- 3).- Fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas a través del conocimiento de instrumentos de derechos humanos y mecanismos de protección nacionales e internacionales, para mejorar su capacidad de respuesta ante las violaciones de derechos humanos.

## 2.5 SOBRE LA DUPLICIDAD O COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA

Luego de este análisis sobre el campo de acción pública de la vigencia de los derechos indígenas, resulta evidente que el Programa, al apoyar iniciativas de la sociedad en esos ámbitos está contribuyendo a que los propios pueblos y comunidades indígenas participen activamente en la generación de mejores condiciones para el ejercicio de sus derechos. Con ello resulta ampliamente pertinente.

Un elemento que abona en esa consideración es la creciente demanda de financiamiento para acciones de promoción, procuración y defensa de derechos indígenas que ha tenido el PPCMJ por parte de organizaciones de la sociedad civil, ejidos, pueblos y comunidades indígenas y núcleos agrarios. Situación que se expresa en el incremento que año con año se da en las organizaciones postulantes, que han pasado de 397 en 2003 a 606 en 2006.

En este sentido, es pertinente tanto el objetivo del Programa como su estrategia central consistente en transferir recursos financieros a organizaciones de la sociedad civil (que se aglutinan en pueblos, comunidades indígenas, núcleos agrarios, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos y organizaciones civiles en general), pues se atiende tanto la demanda de acciones encaminadas a la procuración de justicia, como a la necesidad de participación social de los actores sociales involucrados.

Como se ha venido mostrando, existen una serie de programas y acciones institucionales del sector público federal, encaminadas a contribuir en la promoción, procuración y defensa de los derechos indígenas, pero es el Programa objeto de evaluación el principal órgano del gobierno federal para el fomento de las iniciativas que se impulsan desde el ámbito de la sociedad civil. De modo que no existe un programa o acción pública federal que represente duplicidad respecto al PPCMJ; por el contrario, las acciones de éste último son complementarias a las llevadas a cabo tanto en otras dependencias como dentro de la propia CDI.

A manera de conclusión podemos señalar que el Programa es pertinente en tanto responde a una necesidad social actual, así como a una creciente demanda por parte de la sociedad civil organizada, de apoyo financiero para llevar a cabo acciones en torno a la procuración y acceso a la justicia por parte de los indígenas. Así mismo es pertinente en tanto no existe otro programa federal que lleve a cabo acciones similares, que pudieran representar duplicidad de esfuerzos o recursos. Muy al contrario, impulsa acciones complementarias, de sentido estratégico, al contribuir al fortalecimiento de vínculos entre los esfuerzos que realiza la sociedad civil con diversos órganos del estado mexicano responsables de hacer vigentes los derechos indígenas.



### 3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

#### 3.1 DIMENSIÓN DE NORMATIVIDAD

##### 3.1.1 PERTINENCIA Y CONGRUENCIA DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN

A continuación se presenta el análisis de la pertinencia y congruencia de las Reglas de Operación vigentes para el Programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el año de 2004. El objetivo del mismo es ubicar tanto los principales aciertos como los problemas, errores u omisiones, que a partir de las definiciones normativas pudieran representar obstáculos y generar inconsistencias en la ejecución del Programa.

- 1) Existe incongruencia entre el objetivo general señalado en las Reglas de Operación y las actividades desarrolladas por el Programa, así como en relación a las capacidades reales del mismo.

El objetivo general del Programa considera dos elementos centrales: a) Contribuir al ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas establecidos en la legislación nacional y b) contribuir a que el Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia basado en el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural.

Como quedó claro a partir de lo analizado en el apartado anterior, es evidente que el primero de estos elementos se busca lograr mediante el financiamiento a proyectos de promoción y defensoría de los derechos indígenas, así como del apoyo a la constitución y formalización de organizaciones dedicadas a estos temas. De hecho, existe amplia concordancia de ese cometido con lo señalado por el objetivo específico señalado en las Reglas de Operación, que plantea que el Programa debe *"apoyar proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia, mediante la transferencia de recursos financieros a organizaciones civiles y comunitarias con personalidad jurídica mediante mecanismos de corresponsabilidad."*

Sin embargo, no está totalmente explícito en las Reglas de Operación cómo se pretende lograr el segundo elemento planteado en el objetivo general. *Contribuir a que el Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia* implicaría una serie de acciones de coordinación y transversalidad institucional para las cuales las Reglas de Operación del Programa no están diseñadas. A ese respecto, sólo se menciona en el apartado 5.1. *Coordinación Institucional*, que “la CDI establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal”, lo que no implica que deberá establecer mecanismos que tiendan a la complementariedad de esfuerzos en lo que respecta al segundo componente del objetivo general, cosa que realiza prioritariamente con otros Programas de la CDI, en un 32% de los casos, mientras que a nivel municipal solo se coordina un 28% de los casos.

Luego de la revisión del apartado anterior, queda claro que es la CDI, no el Programa en si, la que a través de distintas áreas y proyectos institucionales contribuye a que el Estado favorezca mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia. Lo hace, por ejemplo, a través de otros proyectos como el de *excarcelación de presos* indígenas, o mediante acciones como las emprendidas en el marco de la estrategia interinstitucional para atender los conflictos agrarios, como constatamos en el apartado precedente.

El Programa también suma esfuerzos en ese sentido, aunque lo hace de manera muy tangencial al promover, por medio del financiamiento de sus proyectos, que distintas iniciativas de las organizaciones civiles y las de las comunidades y pueblos indígenas estén siendo dirigidas a la utilización de tales mecanismos y procedimientos del estado para un efectivo acceso a la justicia indígena.

De modo que el objetivo general, como está planteado en las Reglas de Operación, resulta superior a las capacidades reales del Programa, pues no es éste el que directamente propicia la utilización de los mecanismos y procedimientos estatales garanticen un auténtico acceso a la justicia. Por lo que

en opinión del equipo evaluador debe ser replanteado a la luz de sus estrategias y alcances institucionales del Programa en específico.<sup>57</sup>

De hecho, prácticamente la totalidad de los servidores públicos entrevistados señaló como objetivo del Programa realizar actividades dirigidas a los pueblos, comunidades, organizaciones, ejidos y demás, para promover la justicia indígena, en tanto que ninguno habló de impulsar acciones en el marco de las instituciones del estado con esa intención.

De esto deriva la necesidad de que la institución haga un replanteamiento del conjunto de acciones que se llevan a cabo en la *línea general de desarrollo vigencia de derechos*, en la que la CDI enmarca las actividades del Programa<sup>58</sup>. Parte de ese replanteamiento debe tender a darle más integralidad, pues las propias Reglas de Operación del Programa, así como su mecánica de operación en el marco de la institución, en ningún aspecto plantea una interacción con las demás áreas que impulsan acciones que forman parte de aquella *línea general*. Por ejemplo, las acciones de excarcelación que lleva a cabo otra área de la CDI, se perciben ajenas a la dinámica del Programa puesto que no se contemplan actividades específicas a los proyectos presentados por los pueblos, comunidades y organizaciones civiles, como la capacitación o vinculo de unas organizaciones con otras, o de éstas con instancias del Estado, pese a que apuntan en la misma dirección, esto es, a la excarcelación de presos indígenas. Precisamente las instancias con las que el Programa se coordina al interior de la institución son otros Programas que se promueven y aplican a nivel de Centro Coordinador. No obstante ello, no parece haber la suficiente relación con instancias de la misma institución como la señalada de excarcelación de presos indígenas.

---

<sup>57</sup> Este aspecto fue señalado en los mismos términos en el Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, p. 37

<sup>58</sup> La CDI, dentro de la *línea general* señalada, impulsa las siguientes acciones: promueve el acceso a la justicia; emite opiniones jurídicas; analiza la normatividad federal, local y municipal; analiza los instrumentos internacionales; promueve los derechos; diseña estrategias para prevenir y atender conflictos agrarios y por recursos naturales; lleva a cabo el Proyecto de Excarcelación de Presos Indígenas; asesora al Grupo de Vigencia de Derechos y Autonomía del Consejo Consultivo, e impulsa el Programa Promoción de Convenios en materia de justicia. Ver Libro vigencia de derechos..., op. cit. p. 3

- 2) Existe congruencia entre la parte del objetivo general que señala que el Programa debe “contribuir a generar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes ejerzan los derechos individuales y colectivos establecidos en la legislación nacional”, y los tipos de apoyo señalados en las mismas.

Como un objetivo específico no manifiesto en las Reglas de Operación, pero que se desprende de los tipos de apoyo establecidos, como se verá más adelante, se plantea el fomento a la formalización de organizaciones dedicadas a la promoción, procuración y defensa de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

En el punto 4.2 de las mismas Reglas se establece que la población objetivo la constituyen *comunidades indígenas, núcleos agrarios, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos y organizaciones civiles en general.*

Los tipos de apoyo que ofrece el Programa son tres:

- *“Financiamiento a proyectos para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia.*
- *Solicitud de gestión y pago de derechos del permiso de uso de nombre de figuras asociativas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- *Constitución legal bajo la figura jurídica que más les convenga a comunidades, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos que lo soliciten, cuyo objeto social esté vinculado a la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas”*

Estos tres tipos de apoyo, al dirigirse a fortalecer las organizaciones que impulsan acciones a favor de los indígenas, contribuyen a la realización del cometido general del Programa. Sin embargo, existen algunas inconsistencias. A pesar de que en las propias Reglas se señala que el monto de apoyo máximo inicial por proyecto es de 150 mil pesos, el cual puede ser ampliado de acuerdo con el cumplimiento de objetivos, metas e impacto social del mismo, en las propias Reglas no se señala hasta por cuánto puede ser este incremento sobre el monto originalmente aprobado, y cuáles serían

los criterios precisos de priorización o distribución, en caso de que un número importante de organizaciones la soliciten y que el recurso del Programa, dada su naturaleza finita, no sea suficiente para responder a la demanda.

- 3) Existe incongruencia entre el objetivo general y la población objetivo establecidos en las Reglas.<sup>59</sup>

Señalar como *Población Objetivo a comunidades indígenas, núcleos agrarios, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos y organizaciones civiles en general*, es correcto en cuanto define claramente a quién va dirigido el recurso financiero; sin embargo, es incongruente respecto al objetivo general del Programa que plantea la generación de condiciones para el conocimiento y ejercicio de los derechos de los indígenas. Atendiendo al objetivo establecido, hacia quienes deberían dirigirse los esfuerzos es justamente a las organizaciones e integrantes de los pueblos y comunidades indígenas (en adelante actores indígenas), quienes, en consecuencia, debieran ser consideradas la población objetivo.

Si el objetivo general consistiera en el fomento a la organización civil y social en torno a la procuración y defensa de los derechos indígenas para contribuir al ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, entonces sería congruente que la población objetivo fuera la establecida actualmente en las reglas.

Esta incongruencia entre el objetivo general y la población objetivo resta solidez a los lineamientos generales, por lo que es pertinente el replanteamiento de estos aspectos, considerando que la población objetivo de cualquier acción institucional se debe desprender del objetivo general que se establezca, sólo así es posible que queden asentados con toda nitidez los elementos básicos que enmarcan el quehacer fundamental: el qué, el para qué y el para quién.

No obstante esta incongruencia normativa, se debe señalar que en la práctica, aunque de manera muy tangencial, el Programa fomenta pautas para la organización civil y social a partir de las

---

<sup>59</sup> Este aspecto fue señalado en los mismos términos en el Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, p. 38

actividades desarrolladas por las organizaciones en torno a la vigencia de los derechos indígenas. Aunque consideramos que deberían dirigirse acciones especiales para los actores específicamente indígenas. Ahora bien, a pesar de que ello no está señalado en el objetivo general, si lo está en el particular, como ya se señaló anteriormente.

- 4) Los criterios de elegibilidad, tanto de los beneficiarios como de los proyectos, no establecen algún tipo de consideraciones que permitan priorizar en el proceso de selección a los actores específicamente indígenas.

En el apartado 4.4 se señalan los *criterios de elegibilidad* tanto de los beneficiarios como de los proyectos.

Para el caso de los beneficiarios los criterios de elegibilidad son:

- a) Contar con personalidad jurídica
- b) Tener vigentes los documentos que acrediten su personalidad jurídica
- c) Tener actualizados sus documentos fiscales
- d) No tener adeudo alguno con la institución
- e) Ningún servidor público de la CDI podrá formar parte del cuerpo directivo de la organización concursante
- f) Las organizaciones que estén sujetas a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil deberán presentar la Clave Única de Registro CLUNI (DOF, 9 de febrero de 2004)

Para tales efectos, la CDI consultará el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.<sup>60</sup>

Por lo que hace a los *requisitos de elegibilidad de las organizaciones*, como se señaló en el Informe Final de la Evaluación 2005 practicada al Programa, si bien ellos facilitan la transferencia de recursos desde el punto de vista formal y administrativo, al exigir la figura legal a todas las organizaciones participantes, sin distinguir entre aquellas indígenas de las que no lo son, en realidad

---

<sup>60</sup> Acuerdo por el que se modifican los subnumerales 4.4.1., 4.4.1.1. y Anexo 1 de las Reglas de Operación del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia ...a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicadas el 28 de mayo de 2004. Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2006

se constituyen en un obstáculo para que las primeras accedan a los beneficios del Programa. Ello, en virtud de que no toman en cuenta las dificultades que tienen los actores indígenas para someterse al proceso de constitución de su figura legal, con lo que de facto pasa a segundo término el trabajo social de base que les caracteriza. Se privilegia pues el acceso de cierto tipo de organizaciones de la sociedad civil que tienen más experiencia en la gestión de recursos públicos, con lo que se deja en situación de desventaja a los actores específicamente indígenas.

Estos *criterios de elegibilidad de las organizaciones* constituyen un perfil que no define un universo de agrupaciones a partir de criterios de orden étnico, social, económico o de otra índole bajo los cuales se podría dar prioridad a los proyectos presentados por ellas.

De hecho, con la modificación a las Reglas de Operación señalada líneas arriba, es de prever que les costará más trabajo a las organizaciones de indígenas cumplir con el nuevo requisito establecido, pues son ellas las que justamente cuentan con mayores obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado, como se desprende del análisis de pertinencia realizado en el apartado anterior. Además, la consideración de que la *CLUNI* se constituía en un obstáculo para este tipo de organizaciones, no sólo fue planteada precisamente por ellas mismas en el marco de la evaluación externa realizada por este equipo de investigación el año pasado, sino también fue reiterado así por los propios operadores del Programa que se desempeñan en el ámbito local.

Efectivamente, el 66% de los servidores públicos considera que los requisitos más difíciles de cumplir por parte de las organizaciones son precisamente aquellos en los que acreditan su personalidad jurídica así como su situación fiscal.

¿Cuál es el requisito más difícil de cumplir? (Mostrarle tarjeta 3). (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 7 es el menos importante)

|   | Primer<br>respuesta | Segunda<br>respuesta | Tercera<br>respuesta | Total     | Porcentaje   |
|---|---------------------|----------------------|----------------------|-----------|--------------|
| contar con personalidad jurídica                            | 6                   | 0                    | 0                    | 6         | 12.2         |
| tener vigentes los documentos que acrediten su personalidad | 9                   | 4                    | 0                    | 13        | 26.5         |
| tener actualizados sus documentos fiscales                  | 9                   | 6                    | 0                    | 15        | 30.6         |
| presentar carta aval de la comunidad                        | 3                   | 2                    | 1                    | 6         | 12.2         |
| ninguno   | 3                   | 0                    | 0                    | 3         | 6.1          |
| otro (especificar)  | 6                   | 0                    | 0                    | 6         | 12.2         |
| <b>Total</b>  |                     |                      |                      | <b>49</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Base de datos de servidores públicos 2006.

Por su parte, una proporción importante de las organizaciones considera precisamente que ambos requisitos son los más difíciles de cumplir.

¿Cuál es el requisito más difícil de cumplir? (Mostrarle tarjeta 3. De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 7 es el menos importante)

|   | Frecuencia | Porcentaje   | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|---|------------|--------------|----------------------|-------------------------|
| contar con personalidad jurídica                            | 5          | 12.2         | 12.5                 | 12.5                    |
| tener vigentes los documentos que acrediten su personalidad | 2          | 4.9          | 5.0                  | 17.5                    |
| tener actualizados sus documentos fiscales                  | 7          | 17.1         | 17.5                 | 35.0                    |
| no tener adeudo con la institución                          | 2          | 4.9          | 5.0                  | 40.0                    |
| presentar carta aval de la comunidad                        | 8          | 19.5         | 20.0                 | 60.0                    |
| ninguno   | 13         | 31.7         | 32.5                 | 92.5                    |
| otro (especificar)  | 3          | 7.3          | 7.5                  | 100.0                   |
| <b>Total</b>  | <b>40</b>  | <b>97.6</b>  | <b>100.0</b>         |                         |
| Sin información   | 1          | 2.4          |                      |                         |
| <b>Total</b>  | <b>41</b>  | <b>100.0</b> |                      |                         |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.



No obstante ello, las propias organizaciones en una proporción del 80%, prácticamente idéntica a la presentada en 2005, consideran que tales requisitos son adecuados.

¿Considera adecuados los requisitos para las organizaciones, establecidos en las Reglas de Operación para ser elegibles en el Programa? (Mostrarle tarjeta 3)

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 17         | 41.5       | 41.5              | 41.5                 |
| sí, en términos generales | 16         | 39.0       | 39.0              | 80.5                 |
| regular                   | 7          | 17.1       | 17.1              | 97.6                 |
| no, en términos generales | 1          | 2.4        | 2.4               | 100.0                |
| Total                     | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: Base de datos organizaciones 2006

Dicha opinión no es de extrañar si consideramos que proviene de aquellas organizaciones que sí lograron cumplir con los requisitos y que posteriormente recibieron recursos luego de ser seleccionados sus proyectos. No obstante, esos criterios pueden significar un filtro importante para que no pocas organizaciones se priven de acceder a los beneficios del Programa. Así lo considera el 51% de los servidores públicos entrevistados, quienes señalan como uno de los principales motivos por los que las organizaciones no presentan proyectos es porque *no son elegibles*.

¿Cuáles considera son los principales motivos por los cuales las organizaciones no presentan proyectos? (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 6 es el menos importante)

|   | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Cuarta respuesta | Total     | Porcentaje   |
|---|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------|--------------|
| desconfianza hacia las instituciones                    | 0                | 3                 | 0                 | 0                | 3         | 4.5          |
| no es elegible  | 28               | 6                 | 0                 | 0                | 34        | 51.5         |
| no se encuentran en condiciones de integrar un proyecto | 4                | 6                 | 0                 | 0                | 10        | 15.2         |
| no hay organizaciones                                   | 8                | 0                 | 0                 | 1                | 9         | 13.6         |
| otra (especificar)                                      | 8                | 0                 | 0                 | 0                | 8         | 12.1         |
| las organizaciones no conocen el programa               | 0                | 0                 | 2                 | 0                | 2         | 3.0          |
| <b>Total</b>  |                  |                   |                   |                  | <b>66</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos servidores públicos 2006.

En este sentido, los criterios de elegibilidad si bien son respetados por el Programa y mayoritariamente aceptados por las organizaciones beneficiarias, representan un obstáculo importante para el ingreso de cierto tipo de organizaciones y un motivo central de rechazo de solicitudes. Indudablemente que los criterios de elegibilidad representan bajo cualquier circunstancia un filtro de acceso, sin embargo, lo importante a destacar es a qué tipo de organizaciones afecta más el filtro.

Estos obstáculos los padecen no pocas organizaciones que en definitiva deciden no concurrir a solicitar tales servicios, en parte porque se saben excluidos por el tipo de requisitos que se les imponen, situación que se señala más adelante en el apartado de cobertura. De tal manera que pareciera ser que se ha constituido en la norma y en la práctica del programa un obstáculo para que un conjunto de usuarios potenciales no puedan acceder a los servicios ofrecidos por el Programa.

Ello es así porque el Programa establece requisitos que resultan de fácil cumplimiento para determinados grupos no indígenas, quienes cuentan con capacidades mayores a las de carácter

indígena, para asumir, por ejemplo, una personalidad formal dentro de la jurisdicción del Estado. Pero a diferencia de aquellas, las organizaciones indígenas enfrentan requisitos que les resultan difíciles de cumplir en virtud de que enfrentan barreras de orden social y cultural, tan es así que, por ejemplo, mantener vigentes sus documentos fiscales puede ser un requisito que en definitiva no puedan cumplir, entre otras razones, porque no pueden acceder a ellos a través de su lengua materna.

A este respecto, vale la pena señalar que en la *Guía Operativa para las comunidades indígenas, núcleos agrarios, y organizaciones civiles en general beneficiarias del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia*, se señala que éste ofrece, además de los apoyos financieros establecidos en la convocatoria, la asesoría y capacitación en aspectos técnicos y contables. No obstante, en la práctica esta asesoría y capacitación se acota a aspectos específicos derivados del Programa.

Además, cuenta con una línea de acción para dar asesoría y gestión en la tramitación de usos de nombre y protocolización de organizaciones, orientada sobre todo a contribuir al establecimiento de mayores condiciones de igualdad para el acceso de los servicios que brinda, aunque es evidente que, por sí misma, esa línea no incide demasiado en esa pretensión. Esto porque además existen otros procesos, en particular operativos, que en la práctica no reconocen la diferencia y desventaja de determinadas formas organizativas en el sentido antes señalado.

Los requisitos que se solicitan para poder ser elegible, responden a una idea de igualdad formal que al no reconocer la condición indígena de desventaja en muchos terrenos, pero particularmente en la referida al acceso a la jurisdicción del Estado, reproducen la inequidad que se vive en el orden social. Así, el hecho de que un Programa dirigido a pueblos indígenas no reconozca esta situación de desventaja social mediante el establecimiento de condiciones de acceso equitativo a sus servicios, resulta un problema serio de ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en las leyes.

Pero sobre todo es de destacarse este problema porque en realidad podría ser un obstáculo salvable en el marco de la acción de la propia institución.

Precisamente, algunas disposiciones legales obligan a que toda persona moral que solicite entrega de recursos públicos gubernamentales, debe contar con la formalización de su figura legal y la vigencia de sus documentos fiscales. En ellas basa el Programa el establecimiento de tales requisitos. No obstante, existe la alternativa de otorgar recursos a personas físicas mediante recibos simples, cuestión en la que podría ampararse el Programa para abrir el paso a las organizaciones que viven la situación de exclusión por los motivos señalados.

Tan es viable esta fórmula, que dentro de la propia CDI ya es vigente para otros programas, como lo es el de Culturas Indígenas, en donde se elimina esa barrera que impide a muchos grupos organizados ser elegibles para recibir apoyos, pues pese a no contar con figura legal asociativa o con personalidad fiscal, pero teniendo un proyecto de acción social, pueden acceder a los recursos del Programa.

De modo que está en el marco de la propia institución en la que se encuentra el Programa la decisión de flexibilizar los requisitos, para darle mayor accesibilidad al usuario del servicio. Relajar los requisitos traería como ventaja adicional apoyar proyectos de carácter comunitario, en los cuales las más de las veces los propios ejecutores son los propios beneficiarios.

Es necesario aclarar que la idea de abrir los canales de acceso a formas de organización social que no cuentan o no tienen la intención de ser reconocidas por la jurisdicción estatal, no debe tomarse como un alegato a favor de repartir los recursos sin requisito alguno.

Por el contrario, consideramos que la medida de flexibilizar los requisitos debe ser acompañada por otras orientadas a asegurar la existencia de aquel proyecto de acción social. Por ejemplo, se pueden establecer criterios para dar recursos a organizaciones que no cuentan con personalidad jurídica y fiscal, en montos menores a aquellas que si cuentan con ello, diferenciando su participación en diversas categorías.

En ese sentido, también se deberían establecer pautas que orienten la formulación de los proyectos a la búsqueda de mayor viabilidad e impacto social, dependiendo del tipo de proyecto que se presenta. Estas pautas se podrían establecer como criterios en la selección de proyectos para que,

al tiempo que ponderan ese aporte social, reconozcan también la diferencia, a fin de apoyar prioritariamente a aquellos que garanticen una mayor incidencia.

Finalmente señalamos que abrir posibilidades de acceso a los beneficios del Programa por las vías planteadas, enriquecería en términos de equidad al Programa, con lo que se reconocería la situación de un usuario que vive condiciones de desventaja social y cultural, que le impiden acceder en igualdad de circunstancias a los servicios que ofrece.

En el apartado de los derechos de los beneficiarios abundaremos sobre la exclusión que viven los actores indígenas.

Ahora bien, respecto de los *criterios de elegibilidad de los proyectos*, las Reglas señalan los siguientes:

- a) Nombre de la organización y del proyecto, señalando domicilio, teléfono, fax, y/o correo electrónico
- b) Presentar perfil y trayectoria de la organización
- c) Justificación basada en un diagnóstico y explicación de la importancia de ejecutar el proyecto en región indígena que se pretende atender
- d) Delimitación del área geográfica
- e) Objetivos general y específicos, precisos y verificables
- f) Metas y/o productos cuantificables acordes a los objetivos
- g) Metodología de trabajo y recursos humanos
- h) Calendarización mensual de actividades
- i) Desglose por partidas del presupuesto solicitado
- j) Presentar carta aval original de autoridades comunitarias, ejidales y/o vecinales del lugar donde se ejecutará el proyecto
- k) Que los proyectos estén orientados a desarrollar actividades de justicia y derechos humanos e indígenas
- l) El proyecto no debe tener fines de lucro

- m) El proyecto concursante no deberá ser presentado paralelamente a otras instancias para su financiamiento

Todos los criterios anteriormente enlistados, permiten a los potenciales beneficiarios estructurar sus iniciativas de modo que tiendan a ordenar y favorecer sus esfuerzos, No obstante, estos criterios, al igual que los referidos a las organizaciones, tampoco terminan por priorizar en el proceso de selección a los actores específicamente indígenas. Ello porque no establecen ni en las temáticas ni en los esquemas de ejecución de los proyectos, aspectos que privilegien la participación de los mismos.

Ciertamente en la *Guía Operativa del Programa* se señalan una serie de *Criterios para la Dictaminación de los Proyectos*, los cuales atienden en algunos casos a aspectos étnicos y en general sociales. Por ejemplo, se señalan entre otros:

(...)

- b) *Prioridad a proyectos provenientes directamente de comunidades y organizaciones indígenas que muestren una efectiva vinculación con las demandas de justicia de los pueblos indígenas y que propongan la satisfacción de sus servicios jurídicos.*

(...)

- d) *Identificar que el proyecto dé respuesta a las necesidades de justicia en las comunidades de atención.*

- e) *Que las acciones del proyecto promuevan el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y la cohesión comunitaria.*

- f) *Considerar el reconocimiento comunitario de la organización, a través de la presentación de las cartas avales.*

Estos criterios resultan acertados en tanto ponderan que los proyectos provengan de los propios pueblos y comunidades, así como el que las organizaciones tengan un vínculo auténtico con las demandas y necesidades en el ámbito de la vigencia de derechos indígenas. No obstante, no resultan tan relevantes como debieran, dado que no forman parte de las Reglas de Operación, ni tampoco se hacen del conocimiento de las organizaciones postulantes, por lo que no terminan por

tratar de inducir un perfil de proyecto y de actuación comunitaria de parte de la organización, además de que los propios proyectos no se orientan, en toda su capacidad, a poner en primer plano la participación de los actores indígenas.

De hecho, tales criterios resultan un tanto secundarios a la hora de dictaminar, si consideramos que, a decir de la totalidad de los servidores públicos entrevistados, el más importante de ellos en tal proceso fue *Cumplir con los términos que establece la convocatoria*. Aunque en segundo lugar en importancia aparece como criterio para la dictaminación el que procedan *directamente de las comunidades y organizaciones indígenas*, seguido del *dar respuesta a las necesidades de justicia de la comunidad*.

De ahí que resulte insuficiente su enunciación en la *Guía*, además de que se debe formular de modo tal que se consideren tales criterios como prioritarios. A partir de lo expuesto anteriormente, es que se recomienda su incorporación a las Reglas de Operación.

- 5) Una ausencia grave en las Reglas de Operación son los criterios de focalización en la asignación de los recursos. La cobertura establecida señala *todo el universo de atención posible*, sin precisar características específicas de prioridad<sup>61</sup>.

En el año 2001, las Reglas de Operación que regían el Programa señalaban como un criterio de focalización *"distribución geográfica equilibrada de los proyectos con relación a las zonas de mayor densidad de población indígena, de problemática más aguda y de alto grado de marginación"*. En las Reglas vigentes no aparece este criterio, pero tampoco es sustituido por algún otro.

La ausencia de criterios de priorización y focalización hace suponer que todos los indígenas enfrentan el mismo grado de ausencia en cuanto a la vigencia de sus derechos, por lo cual no es necesario focalizar el recurso. Sin embargo, esta suposición no se sustenta en los estudios, diagnósticos e investigaciones que se han realizado, incluso desde la misma CDI, los cuales reflejan zonas, regiones y grupos étnicos que enfrentan problemáticas y grados de conflictividad

---

<sup>61</sup> Este aspecto fue señalado en los mismos términos en el Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, p. 42

diferenciados. Ante esto, el grupo de evaluación considera que sí deberían existir criterios de focalización y priorización en la asignación territorial de los recursos del Programa y la selección de los proyectos a financiar.

En todo caso, la definición de dichos criterios debe ser resultado de un diagnóstico nacional que sea insumo para el diseño de la estrategia institucional que se instrumentará por medio del Programa. O bien, en ausencia de dicho diagnóstico, los criterios deberían estar referidos a la concentración de población indígena por entidad federativa, en combinación con el grado de marginación de cada una. Lo que no parece correcto en un Programa de estas características es que no exista una orientación clara respecto a la distribución de los recursos públicos, entre las entidades federativas.

En el apartado de impacto, al analizar la distribución del recurso en el ejercicio fiscal 2006, ahondaremos en las repercusiones de esta ausencia.

- 6) Existen omisiones en cuanto a las modalidades específicas que deben seguir las actividades de promoción y difusión de la Convocatoria de proyectos.

La mecánica de operación del PPCMJ considera la emisión de una convocatoria a nivel nacional, que será publicada en diarios de circulación nacional y difundida a través de la estructura operativa regional de la CDI, utilizando como medios para ello a la radio indigenista, trípticos, carteles y la página de internet de la CDI.

Se establece que dichas acciones de promoción y difusión quedan bajo la responsabilidad de las Delegaciones estatales y unidades operativas de la CDI, sin embargo, no se especifican el tipo de acciones de promoción a desarrollar, así como tampoco su temporalidad, cobertura y frecuencia, lo cual puede ocasionar una limitación en la amplitud y diversidad de organizaciones concursantes, o bien, en el peor escenario, discrecionalidad en el manejo de la información.

Esta ausencia de objetivos, estrategias y metas de promoción y difusión también se refleja también la *Guía Operativa del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia en el ámbito central y delegacional*, en donde solo se señala en el apartado *5.3 Etapa de Difusión del Programa*, que la



*CDI emitirá una Convocatoria pública anual, la cual deberá publicarse en un diario de circulación nacional, a partir de entonces, el programa da a conocer a las comunidades indígenas y a los órganos de representación sociales y civiles el calendario y los beneficios del programa, para lo cual se elaborará durante el año trípticos, cápsulas de radio y materiales de apoyo, que sirvan para difundir el trabajo realizado en materia de justicia, derechos humanos y derechos indígenas para que las organizaciones accedan al beneficio.<sup>62</sup>*

Cabe destacar que los servidores públicos responsables de dichas acciones en el ámbito local, manifiestan que el principal medio de difusión y promoción que utilizan son acciones de contacto directo con las organizaciones, a quienes entregan copias del Diario Oficial de la Federación que contiene la propia convocatoria, además de que dan pláticas a las organizaciones y realizan asambleas comunitarias con esa finalidad.

De hecho, tales estrategias les parecen las más adecuadas al 75% de ellos, no obstante lo cual recomiendan aumentar la difusión hacia otros medios de difusión masiva, de manera particular la televisión.

De hecho, las propias organizaciones ratifican la importancia de la difusión institucional para tener contacto con el Programa, siendo esos servidores públicos la intermediación más socorrida para informarse de diversas cuestiones del mismo, de manera destacada de su convocatoria.

---

<sup>62</sup> *Guía Operativa para las comunidades indígenas, núcleos agrarios, y organizaciones civiles en general beneficiarias del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia*, p. 10.

## Respecto de la existencia del Programa

¿Cómo se enteró de la existencia del Programa? (sólo deberá anotar una opción)

|  | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Visitas de funcionarios de la CDI a la comunidad | 4          | 9.8        | 9.8               | 9.8                  |
| Visita de la organización a oficinas de la CDI   | 13         | 31.7       | 31.7              | 41.5                 |
| A través de las Radiodifusoras Indígenas         | 1          | 2.4        | 2.4               | 43.9                 |
| Por otras organizaciones                         | 6          | 14.6       | 14.6              | 58.5                 |
| Otro (especificar)                               | 17         | 41.5       | 41.5              | 100.0                |
| Total  | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

## Respecto de la existencia de la Convocatoria

¿Cómo se enteró de la Convocatoria del Programa? (Dejar que el entrevistado responda abiertamente. Puede anotar más de una opción)

|   | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|------------|------------|-------------------|----------------------|
| periódico                                   | 7          | 17.1       | 17.5              | 17.5                 |
| internet                                    | 10         | 24.4       | 25.0              | 42.5                 |
| visita de la organizacion a oficinas de CDI | 15         | 36.6       | 37.5              | 80.0                 |
| radiodifusoras                              | 1          | 2.4        | 2.5               | 82.5                 |
| otro (especificar)                          | 7          | 17.1       | 17.5              | 100.0                |
| Total                                       | 40         | 97.6       | 100.0             |                      |
| Sin información                             | 1          | 2.4        |                   |                      |
|   | 41         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

Ante la situación de que el medio por el que la mayoría de las organizaciones obtiene información del Programa es a través del contacto con los servidores públicos, no deja de extrañar que justamente en el ámbito local no se cuente con los recursos necesarios para llevar estas y otras acciones. Efectivamente, pese a que conforme a la normatividad del Programa los servidores

públicos realizaron la programación y presupuestación de las actividades de difusión y promoción,<sup>63</sup> cosa que igualmente se hizo en 2005, y que con ello se tenía contemplado que dispusieran de recursos para actividades operativas, para el 2006, por instrucciones de la propia Comisión Nacional, es decir no del Programa, los gastos de operación dejaron de estar asignados para cada Programa en cada Centro Coordinador, con lo que se conjuntó una sola bolsa de recursos para todos ellos.

Esta política, que pretendía efficientar el uso de los recursos a nivel local, operada sin los suficientes elementos por parte de los responsables administrativos en los Centros, terminó por limitar la disposición de recursos para la operación de los Programas, situación que aumentó las cargas de trabajo de los servidores públicos involucrados en ello.<sup>64</sup> Cabe señalar que esta situación contribuyó que la consecución de metas fuera más difícil, con lo que se podría disminuir la eficiencia del Programa mostrada en los últimos años.

- 7) El proceso de dictaminación queda bajo control exclusivo de la CDI, con lo que sus resoluciones son susceptibles de ser cuestionadas por falta de transparencia y contraloría social, entre otras causas.

Los proyectos concursantes son sometidos a un proceso de dictaminación, mediante un comité integrado por funcionarios de la CDI, tanto de oficinas centrales como de las delegaciones estatales correspondientes. Los resultados de este proceso se publican en un periódico de circulación nacional y a través de la página de internet de la CDI.

No obstante, pese a que la *Guía Operativa*<sup>65</sup> regula la difusión y promoción de la convocatoria, así como el proceso de dictaminación de los proyectos concursantes, en los cuales se delimita el actuar

---

<sup>63</sup> La referida Guía Operativa señala que *tomando como base la demanda captada en cada unidad administrativa del año inmediato anterior, formulará un programa de trabajo que contenga el cálculo por partida presupuestal, sus importes y los recursos económicos relacionados con las actividades que se desglosarán del seguimiento con las organizaciones.*

<sup>64</sup> Fue una constante en todas las entrevistas con los servidores públicos responsables del Programa en los Centros Coordinadores, su desconcierto y descontento con la mediada, la que cuestionaron porque en los hechos fueron ellos los que resintieron la insuficiencia de recursos para la operación.

<sup>65</sup> *Guía Operativa...op. Cit.*

de los servidores públicos del ámbito central, delegacional y de aquellos que se encuentran adscritos a los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI), es práctica común en los CCDI apoyar a las organizaciones en la formulación de sus proyectos. Ello se entiende si consideramos las limitaciones de diverso tipo a las que se enfrentan los indígenas en nuestro país, y que hemos señalado con detalle en el apartado anterior. Sin embargo, desde una mirada externa ello también puede verse como una participación ambivalente, como juez y parte, debido a que quienes los apoyan en la elaboración de su proyecto, en una fase posterior de la mecánica operativa pueden participar en su dictaminación.

Ante ello se considera oportuno sugerir el análisis de esquemas alternativos que permitan la integración de comités dictaminadores enriquecidos con agentes externos, especialistas en la materia, que puedan transparentar y fortalecer el proceso de selección de los proyectos. Existen ejemplos varios en el sector público de comités dictaminadores integrados por agentes externos, que han permitido no sólo mayor solidez a los procesos de selección, sino incluso menor conflictividad respecto de los resolutivos, además de mayor confiabilidad, en virtud de que se minimiza la intervención de intereses o presiones de grupos regionales. Estos agentes externos pueden ser especialistas de otras áreas de la propia CDI o de otras instancias públicas, ya sean de nivel federal o local, con lo cual incluso se evitaría la necesidad de destinar recursos del Programa para tal fin, pues esta función la desempeñarían como parte de sus labores.

Un esquema como el sugerido redundaría en fortalecer la corresponsabilidad interinstitucional, abonando con ello en una de las estrategias de trabajo principales con las que la CDI por ley debe orientar su acción, y que es la transversalidad. Cuestión que, de hecho, ya se ha vuelto práctica en algunas delegaciones de la CDI, pero como no es una obligación sancionada en la norma, ha quedado en la decisión de cada instancia darle continuidad o suspenderlo de un año a otro.

De hecho, en el apartado referente a la Coordinación Institucional, las Reglas señalan "*La CDI establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal*". Al respecto, vale la pena apuntar que si bien es importante considerar como un elemento central de la coordinación institucional la no *contraposición o duplicidad de acciones*, se

deberían establecer también los mecanismos o acciones de coordinación institucional como las señaladas, encaminados al cumplimiento del segundo elemento del Objetivo General, que a la letra dice: *"Contribuir a ... que el Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia basado en el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural"*. La ausencia de estos mecanismos aleja al objetivo general de la acción concreta del Programa y limita sus alcances en materia de coordinación.

8) Las Reglas de Operación no están diseñadas con base en una perspectiva de género.

Dicha normatividad contempla el tema de los derechos de la mujer como una materia de los proyectos, así como se solicita a las organizaciones que señalen de manera diferenciada a los beneficiarios hombres y mujeres. Sin embargo no tienen incorporada la perspectiva de género. No plantea criterios o elementos diferenciados, acordes a su especificidad, que faciliten la incorporación de las mujeres indígenas como beneficiarias de los apoyos. Tampoco se tienen contempladas a las organizaciones de mujeres indígenas como categoría específica en la población objetivo, asimismo, la equidad, el bienestar o la vigencia de los derechos de las mujeres no forma parte de los objetivos del Programa.

En resumen, se considera que los lineamientos, criterios y mecanismos establecidos en las Reglas de Operación son funcionales desde el punto de vista administrativo; sin embargo, no reflejan solidez en términos de congruencia interna y direccionalidad general del Programa. Asimismo, se detectan algunas ausencias que son necesarias subsanar en aras de garantizar una operación más transparente.

De manera fundamental se considera necesario atender los siguientes aspectos:

- a) La revisión de las estrategias y alcances del Programa y, en función de ello, replantear los términos del Objetivo General y su relación con la población objetivo;
- b) La definición de estrategias que permitan incrementar el potencial e impacto del programa, para lo cual se requiere el establecimiento de criterios de priorización de proyectos y focalización de

recursos; respecto a este último aspecto, abundamos en el apartado relativo a la dimensión de impacto.

c) La revisión y puntualización de los mecanismos de difusión de la Convocatoria, a nivel regional, con la finalidad de llegar más ampliamente a la población objetivo y minimizar la posibilidad del uso discrecional de la información;

d) El fortalecimiento del proceso de dictaminación de los proyectos mediante la búsqueda de esquemas alternativos para la integración y funcionamiento de los Comités Dictaminadores;

e) La incorporación de criterios normativos específicos que fomenten la participación activa de las mujeres indígenas como entes protagónicos en el marco de las organizaciones financiadas por el Programa, así como en su calidad de beneficiarias directas de los proyectos.

Como se desprende de la conclusión anterior, varias de estas observaciones están relacionadas con la necesidad de contar con estrategias que se debieran desprender de la conceptualización y diseño del Programa. En ese sentido, las inconsistencias y ausencias de las Reglas de Operación son reflejo de la carencia de un documento rector que plasme el paradigma y la conceptualización del Programa.

Cabe destacar que varias de los señalamientos hechos líneas arriba, así como las recomendaciones antes enunciadas, fueron señaladas por este equipo de investigación en la Evaluación Externa 2005, las cuales siguen vigentes en virtud de que ni las Reglas de Operación ni la Guía Operativa del Programa han sido modificadas para el ejercicio fiscal 2006.

### 3.1.2 CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN Y LA NORMATIVIDAD COMPLEMENTARIA

En este apartado se analiza el grado de cumplimiento de la normatividad establecida en las Reglas de Operación, para ello se articula la información estadística con la documental.

De acuerdo con la Metodología planteada, se presenta una matriz dividida por apartados contemplados en las Reglas de Operación, que articula los actores involucrados y los indicadores contruidos para el análisis a partir de la información recabada hasta el momento dentro del trabajo de gabinete.

#### COBERTURA

| Participante o actor responsable               | Indicador   | Objetivo del indicador   |
|--|---|--|
| Unidad Administrativa Responsable del Programa | 1) Proyectos aprobados que cumplen los criterios de cobertura establecidos en las RO / Proyectos totales aprobados<br>$422/422=100\%$<br><br>2) Entidades federativas con proyectos aprobados / Entidades federativas en donde la CDI tiene cobertura<br>$23/24=95.8\%$ | Evaluar el grado de cumplimiento en los criterios de cobertura |

Para el año fiscal 2006, fueron aprobados 422 proyectos<sup>66</sup>, los cuales respondieron con la totalidad de los criterios de cobertura señalados en las Reglas de Operación<sup>67</sup>, en tanto con ellas el Programa firmó los respectivos convenios. Ello significa un cumplimiento del 100% de la meta. Cabe señalar que esta cifra de proyectos *aprobados* es diferente de la referida a los proyectos *apoyados*, los

<sup>66</sup> Segundo Informe trimestral 2006 sobre el cumplimiento de objetivos y metas de las Reglas de Operación

<sup>67</sup> De un muestra de los expedientes de 20 proyectos revisados por el equipo evaluador, así se constató

cuales en 2006 fueron 414<sup>68</sup>. Más adelante se analizará con detenimiento la diferencia entre ambos términos y sus implicaciones para el cumplimiento de metas.

Respecto a la cobertura territorial del Programa, esos proyectos han sido aprobados para 22 entidades federativas en las cuales la CDI tiene presencia por medio de Delegaciones, y en una en la cual tiene subdelegación (Sinaloa). Este año quedaron sin ningún Proyecto los estados de Colima y Guanajuato, por lo que de acuerdo con el indicador señalado se tuvo una cobertura del 92% del universo territorial establecido. El hecho de que no se aprobara ningún proyecto para ambas entidades se debió a que en ellas no se presentó ninguna iniciativa por parte de alguna organización. Debe llevar a la reflexión por parte del Programa la razón de que eso suceda y las posibilidades de que esta situación se revierta a partir de un trabajo proactivo entre las organizaciones por parte de las delegaciones y subdelegaciones.

Por otro lado, como se apuntará a detalle con posterioridad, los recursos y proyectos autorizados en las distintas entidades tienen una distribución desproporcionada e inequitativa.

Abonando en las consideraciones sobre la cobertura territorial del Programa, es importante destacar que dos de cada tres de los servidores públicos creen que es adecuada.

¿Le parece adecuada la cobertura territorial del Programa?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 6          | 50.0       | 50.0              | 50.0                 |
| sí, en términos generales | 2          | 16.7       | 16.7              | 66.7                 |
| regular                   | 2          | 16.7       | 16.7              | 83.3                 |
| no, en términos generales | 1          | 8.3        | 8.3               | 91.7                 |
| no contestó               | 1          | 8.3        | 8.3               | 100.0                |
| Total                     | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: bases de datos servidores públicos 2006.

<sup>68</sup> Fueron 414 los proyectos que recibieron por lo menos la primera de las ministraciones señaladas en sus respectivos convenios.



## Monto

El Programa ejerció recursos para los tres tipos de apoyo definidos en las Reglas de Operación. Enseguida analizaremos lo referido a los montos de financiamiento a *proyectos para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia*.

Todos los proyectos aprobados en primera instancia atendieron al criterio de no rebasar el monto máximo establecido en las Reglas de Operación que es de \$150,000.00. Cabe señalar que a diferencia del 2005, cuando se autorizaron ampliaciones al presupuesto de varias organizaciones, en este 2006 no se autorizó ninguna. Por otro lado, el monto menor asignado a un proyecto para este ejercicio fiscal es de \$30,000.

| Participante o actor responsable                                     | Indicador   | Objetivo del indicador  |
|--|---|---|
| Unidad Administrativa Responsable del Programa y estructura regional | Porcentaje de cumplimiento del monto de apoyo establecido en las Reglas de Operación: <b>100%</b> | Evaluar el cumplimiento y la equidad en la distribución de los apoyos |

## Tipos de apoyo

Además del apoyo a proyectos, el Programa contempla dos tipos de apoyo más a las organizaciones. Como se observa en la tabla siguiente, de los tres tipos de apoyo el que más recursos ha concentrado ha sido el financiamiento directo a proyectos.

| Tipo de Apoyo   | Monto           |
|---|-----------------|
| Financiamiento a Proyectos  | \$34,583,913.3* |
| Para solicitud y gestión de permisos de uso de nombre ante la SRE | \$20,905.0      |
| Constitución legal de organizaciones                              | \$43,467.5      |

Fuente: Información proporcionada por el Programa.

\* Total ejercido en capítulo 4000 para convenios en 2006.

En el caso de solicitud de gestión y pago de permiso de uso de nombre, se apoyaron 37 organizaciones, siendo 19 de ellas del Distrito Federal, 9 de Guerrero, 3 de Chiapas, 2 de Yucatán, 2 de Morelos y 1 para cada uno de los estados de Quintana Roo y Durango. En el caso de constitución legal, se apoyaron 18 siendo 13 del Distrito Federal, 2 de Chiapas y 1 para cada uno de los estados de Morelos, Quintana Roo y Guerrero. En ambos casos destaca no sólo que más del 60% de los grupos que se están formalizando estén asentados en el Distrito Federal, sino que muchas de ellas corresponden a grupos de migrantes indígenas asentados en la Ciudad de México.

Solo en el caso de 11 organizaciones se otorgaron estos 2 tipos de apoyo; y de las organizaciones entrevistadas, sólo 3 de 41 recibió el financiamiento a su proyecto además de alguno de estos 2 tipos de apoyo. Esa misma cantidad de organizaciones la recibió el año pasado.

Respecto de los tipos de apoyo, una alta proporción de las organizaciones los considera *correctos y acordes con sus necesidades*:

¿Le parece que los apoyos que ofrece el programa son correctos y acordes a las necesidades de su organización?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 9          | 22.0       | 22.0              | 22.0                 |
| sí, en términos generales | 19         | 46.3       | 46.3              | 68.3                 |
| regular                   | 5          | 12.2       | 12.2              | 80.5                 |
| no, en términos generales | 7          | 17.1       | 17.1              | 97.6                 |
| de ninguna manera         | 1          | 2.4        | 2.4               | 100.0                |
| Total                     | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

En esto coinciden tres cuartas partes de los servidores públicos entrevistados.

¿En las Reglas de Operación del Programa se señalan 3 tipos de apoyo: a) financiamiento de proyectos, b) Solicitud de gestión y pago de derechos del permiso de uso de nombre desfiguradas asociativas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, y c) Constitución legal; le parece que estos son adecuados?

|       | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| sí    | 9          | 75.0       | 75.0              | 75.0                 |
| no    | 3          | 25.0       | 25.0              | 100.0                |
| Total | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

No obstante ello, las organizaciones consideran necesario establecer apoyos adicionales a los otorgados por el Programa, los cuales se deben orientar a fortalecer sus capacidades institucionales.

¿Qué otros apoyos considera que deberían ser incluidos en el Programa? (Mostrar tarjeta 6. De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia, donde 1 es el más importante y 6 es el menos importante)

|   | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Cuarta respuesta | Total | Porcentaje |
|---|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------|------------|
| asesoría para elaborar el proyecto                      | 44               | 9                 | 0                 | 1                | 54    | 20.2       |
| capacitación para el fortalecimiento de la organización | 40               | 21                | 8                 | 0                | 69    | 25.8       |
| vinculación con otras organizaciones                    | 20               | 15                | 4                 | 1                | 40    | 15.0       |
| apoyo en gestión ante otras autoridades de gobierno     | 44               | 27                | 14                | 0                | 85    | 31.8       |
| otros (especificar)                                     | 16               | 3                 | 0                 | 0                | 19    | 7.1        |
| Total   |                  |                   |                   |                  | 267   | 100.0      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

En ese mismo sentido, los servidores públicos señalan a la asesoría como el principal apoyo adicional a ofrecer a las organizaciones.

¿Qué otros tipos de apoyo cree que deberían ser incluidos en las Reglas de Operación? Puede señalar más de una opción, donde 1 es el más importante y 6 el menos importante

|  | Primer<br>respuesta | Segunda<br>respuesta | Tercera<br>respuesta | Cuarta<br>respuesta | Quinta<br>respuesta | Total | Porcentaje |
|--|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|-------|------------|
| asesoría para elaboración de los proyectos                               | 20                  | 16                   | 0                    | 0                   | 0                   | 36    | 31.9       |
| asesoría y capacitación en los temas específicos de los proyectos        | 20                  | 8                    | 0                    | 0                   | 0                   | 28    | 24.8       |
| asesoría fiscal  | 15                  | 8                    | 9                    | 0                   | 0                   | 32    | 28.3       |
| apoyo logístico  | 5                   | 4                    | 3                    | 0                   | 1                   | 13    | 11.5       |
| apoyo para la gestión de recursos para el proyecto ante otras instancias | 0                   | 0                    | 0                    | 4                   | 0                   | 4     | 3.5        |
| otro (especificar)   |                     |                      |                      |                     |                     | 0     | 0.0        |
| Total  |                     |                      |                      |                     |                     | 113   | 100.0      |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

Es de destacarse que esta demanda de asesoría no resulta casual, puesto que prácticamente 1 de cada 5 organizaciones aseguró haberla necesitado para elaborar su proyecto.

¿Recibió asesoría para elaborar el proyecto? (En caso negativo pasar a la pregunta 20)

|                     | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|---------------------|------------|------------|----------------------|-------------------------|
| si                  | 29         | 70.7       | 70.7                 | 70.7                    |
| no y le hizo falta  | 8          | 19.5       | 19.5                 | 90.2                    |
| no y no la necesito | 4          | 9.8        | 9.8                  | 100.0                   |
| Total               | 41         | 100.0      | 100.0                |                         |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

Igualmente importante resulta el hecho 1 de cada 10 organizaciones reconoció que su proyecto fue definido por los asesores.

¿Quién o quienes participaron en la definición del tipo de proyecto que se presentaría ante la CDI? (Dejar que el entrevistado responda abiertamente y ubicar su respuesta, que puede ser más de una, señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 5 es el menos importante)

|                                | Primer<br>respuesta | Segunda<br>respuesta | Tercera<br>respuesta | Total | Porcentaje |
|--------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------|------------|
| integrantes de la organización | 102                 | 4                    | 0                    | 106   | 74.6       |
| la comunidad                   | 9                   | 8                    | 0                    | 17    | 12.0       |
| asesores                       | 12                  | 4                    | 1                    | 17    | 12.0       |
| personal de la CDI             | 0                   | 2                    | 0                    | 2     | 1.4        |
| Total                          |                     |                      |                      | 142   | 100.0      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

Ello no sería delicado si no fuera porque dicha asesoría tuvo un costo para la organización, en la mayoría de los casos un externo a la organización, quien en buena medida fue contratado y cuyos servicios en varios casos resultó un tanto onerosa.

¿Quién o quienes participaron en la elaboración del proyecto? (Dejar que el entrevistado responda abiertamente y ubicar su respuesta, que puede ser más de una, señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 5 es el menos importante)

|                                | Primer<br>respuesta | Segunda<br>respuesta | Tercera<br>respuesta | Total | Porcentaje |
|--------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------|------------|
| integrantes de la organización | 81                  | 0                    | 0                    | 81    | 54.7       |
| la comunidad                   | 3                   | 2                    | 0                    | 5     | 3.4        |
| asesores                       | 36                  | 20                   | 0                    | 56    | 37.8       |
| personal de la CDI             | 3                   | 2                    | 1                    | 6     | 4.1        |
| Total                          |                     |                      |                      | 148   | 100.0      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

¿Tuvo algún costo la asesoría recibida?

|                 | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-----------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Sí              | 14         | 34.1       | 50.0              | 50.0                 |
| No              | 14         | 34.1       | 50.0              | 100.0                |
| Total           | 28         | 68.3       | 100.0             |                      |
| Sin información | 13         | 31.7       |                   |                      |
| Total           | 41         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

¿Que proporción del recurso recibido de la CDI se destinó a pagar asesoría?

|                      | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|----------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| menos del 10%        | 11         | 26.8       | 68.8              | 68.8                 |
| entre el 10 y el 20% | 4          | 9.8        | 25.0              | 93.8                 |
| más del 20%          | 1          | 2.4        | 6.3               | 100.0                |
| Total                | 16         | 39.0       | 100.0             |                      |
| Sin información      | 25         | 61.0       |                   |                      |
| Total                | 41         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

**Distribución de los recursos por materias de los proyectos financiados**

En el apartado sobre la pertinencia ya hicimos el análisis referente a la importancia de las materias de los proyectos presentados en la Convocatoria 2006. A continuación evaluaremos las implicaciones que tiene la distribución de los recursos.

| MATERIA   | TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS | MONTO APROBADO        | % RESPECTO DEL TOTAL DE RECURSOS | RECURSO PROMEDIO POR PROYECTO |
|---|------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| 1.- Excarcelación de presos indígenas                                     | 15                           | \$1,691,000.0         | 4.8%                             | \$112,733.3                   |
| 2. - Traductores  | 4                            | \$397,000.0           | 1.1%                             | \$99,250.0                    |
| 3.- Acciones para el fortalecimiento de sistemas normativos comunitarios  | 27                           | \$2,627,500.0         | 7.5%                             | \$97,314.8                    |
| 4.- Protección de lugares sagrados, monumentos históricos y arqueológicos | 2                            | \$187,000.0           | 0.5%                             | \$93,500.0                    |
| 5.- Derechos de los migrantes indígenas                                   | 10                           | \$905,000.0           | 2.5%                             | \$90,500.0                    |
| 6.- Acceso al registro civil para los pueblos indígenas                   | 26                           | \$2,319,000.0         | 6.6%                             | \$89,192.3                    |
| 7.- Procesos de protección jurídica de recursos naturales y patrimoniales | 27                           | \$2,362,000.0         | 6.7%                             | \$87,481.4                    |
| 8.- Defensoría de derechos indígenas                                      | 101                          | \$8,465,500.0         | 24.1%                            | \$83,816.8                    |
| 9.- Justicia agraria  | 21                           | \$1,757,000.0         | 5.0%                             | \$83,666.6                    |
| 10.- Derechos humanos y procuración de justicia                           | 107                          | \$8,713,200.0         | 24.8%                            | \$81,431.7                    |
| 11.- Discriminación étnica  | 10                           | \$777,000.0           | 2.4%                             | \$77,700.0                    |
| 12.- Derechos de la mujer indígena  | 62                           | \$4,739,800.0         | 13.5%                            | \$76,448.3                    |
| <b>TOTAL</b>  | <b>414</b>                   | <b>\$35,112,000.0</b> | <b>100%</b>                      | <b>\$84,811.50</b>            |

Fuente: Elaborado con Información proporcionada por el Programa, a partir del nombre que las organizaciones dan a sus proyectos.

En cuanto al monto promedio de recursos asignados por proyecto destaca que, al igual que en 2005, los proyectos destinados a la *excarcelación de presos indígenas* siguen siendo los que mayor monto de recursos asignados tienen (\$112,733.3). Le siguen los de *traductores* (\$99,250.0), los de *Acciones para el fortalecimiento de sistemas normativos comunitarios* (\$97,314.8) y los de *protección de lugares sagrados, monumentos históricos y arqueológicos* (\$93,500.0).

Los proyectos que tienen un bajo monto promedio de recursos asignados son: los *derechos de la mujer indígena* (\$76,448.3), *discriminación étnica* (\$77,700.0) y *derechos humanos y procuración de justicia* (\$81,431.7).

Pese a las variaciones en la canalización de recursos por temática, es de destacarse que una buena proporción del universo de proyectos cuenta con un rango de financiamiento más o menos semejante. Efectivamente, considerando que el monto promedio por proyecto es de \$84,811.5, destaca que prácticamente la mitad del total de proyectos, es decir, aquellos que se agrupan en las temáticas que concentran el mayor número de proyectos y que son *derechos humanos y procuración de justicia* y *defensoría de derechos indígenas*, tengan un financiamiento de apenas entre 1% y 3% menores al promedio. De hecho, los proyectos de *derechos de la mujer indígena*, con financiamiento promedio de \$76, 448.3, son apenas 8% menor al promedio.

Esta aceptable homogeneidad en el financiamiento promedio por temática queda más claramente manifestada si agrupamos todos aquellos que se encuentran en un rango de +/- 10%, resultando comprendidos prácticamente el 88% de los mismos. Sólo los proyectos de *excarcelación de presos indígenas*, que apenas representan el 4.7% de los recursos, se dispersan por encima del promedio, aunque lo hacen en casi una tercera parte del promedio.

No obstante esta tendencia de montos de financiamiento más o menos semejantes, más que ser producto de criterios fijados en las normas del Programa, se debe a decisiones de los servidores públicos involucrados en la dictaminación. En 2005, al igual que en 2006, una proporción cercana al 50% de los proyectos se agrupó en un rango de +/- 2% respecto del promedio. Sin embargo, casi un 30% se dispersa en rangos superiores al +/- 10%; y un 3.5%, aquellos dirigidos a *excarcelación de presos*, se dispersan por encima del 25%. De modo que así como un año los criterios pueden tender a una distribución más equitativa, en otros se puede establecer una tendencia que tienda a ser menos homogénea.

Este comportamiento aleatorio podría controlarse mediante diversos mecanismo como el establecer bolsas determinadas para temáticas específicas. Ello tendería a regular la distribución del total de recursos, evitando con ello que solo actúe el criterio de la libre demanda por parte de las



organizaciones. No obstante que desde determinada perspectiva una distribución bajo libre demanda es adecuada porque responde de manera directa a las preocupaciones de los actores que operan en el ámbito local, lo cual puede ser funcional desde una óptica de corto plazo, desde otro punto de vista basado en consideraciones de tipo estructural, este criterio implica una relativa renuncia por parte del Programa a establecer prioridades con base en temáticas que pueden ser promovidas.

Ante esta situación, se considera que el Programa debe enriquecer sus criterios de asignación de recursos. En particular respecto de las temáticas, se puede partir de un diagnóstico que ubique el sentido estratégico de algunas de ellas, como los de derechos de las mujeres indígenas, que siguen siendo secundarias. Ello se podría conjugar con las materias que resulten de mayor interés por parte de las organizaciones, con lo que se podrían impulsar acciones prioritarias, urgentes o emergentes en ámbitos específicos del campo de acción pública de la vigencia de los derechos indígenas. Con ello se tendería a revertir cierta tendencia a la disociación que se está manifestando entre los intereses de las organizaciones, y los que el Programa debería impulsar, y que son, entre otros, los señalados líneas arriba.

### **Criterios de Elegibilidad**

Respecto de los criterios de elegibilidad de la organización, el Programa reporta la suscripción de 422 convenios con sendas organizaciones, lo que supone el cumplimiento de los requisitos que las hacía susceptibles de presentar un proyecto por cada una de ellas. De la revisión de una muestra de expedientes del 5% de las organizaciones beneficiarias, se constató que efectivamente todas cumplieron con los requisitos señalados en la normatividad.

Transparencia

| Participante o actor responsable   | Indicador  | Objetivo del indicador   |
|--|--|--|
| Unidad Administrativa Responsable del Programa y estructura regional de la CDI | 1) Número de diarios de circulación nacional en los que se publicó la convocatoria<br><b>1</b>   | Evaluar el grado de cumplimiento en los criterios de transparencia                     |
|  | 2) Número de organizaciones que respondieron a la convocatoria<br><b>606</b>   | Evaluar la pertinencia de los mecanismos de  |
|  | 3) Número de diarios en los que se publicaron los resultados de la convocatoria<br><b>1</b>  | transparencia  |
|  | 4) Proporción de funcionarios regionales de la CDI que considera adecuados y suficientes los mecanismos de publicación de la Convocatoria. (muestra): <b>75%</b>                                   | Evaluar la pertinencia de la difusión de la convocatoria                               |
|  | 5) Proporción de organizaciones beneficiarias que se enteraron de la existencia del Programa a partir de publicación de la Convocatoria en el periódico o página en internet (muestra): <b>42%</b> | Evaluar la eficacia de los mecanismos establecidos para la difusión de la convocatoria |

La convocatoria fue publicada el día 7 de marzo de 2006, en el diario de circulación nacional *La Jornada*, así como en la página de internet de la CDI, [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx), y en el Diario Oficial de la Federación. Así mismo, los resultados fueron dados a conocer en el mismo periódico y en la misma página de internet el día 10 de mayo de 2006. Si comparamos estas fechas con las registradas durante 2005, se destaca que este año el proceso de Convocatoria inició más tempranamente, lo cual fue una demanda reiterada por parte de la población objetivo y también por parte de los servidores públicos del ámbito delegacional, ambos encuestados durante la evaluación 2005. Con ello, también se atendió la recomendación que en ese sentido formuló este equipo operativo en esa evaluación. Con estas acciones el Programa da cumplimiento a lo establecido en punto 4.4.1.2 *Transparencia*, de las Reglas de Operación vigentes.

A la Convocatoria concurren 606 organizaciones presentando un proyecto a concurso. Esta respuesta fue un 30% mayor a la registrada en el 2005, con lo que se mantuvo al mismo ritmo de crecimiento observado el año pasado, lo que parece apuntar a consolidar la presencia de la convocatoria entre un universo creciente de organizaciones. No obstante, ese crecimiento en la capacidad de convocatoria del Programa no se vio reflejado en la misma proporción en cuanto al recurso, pues éste sólo creció en un 14%.

Aun con lo moderado del incremento del recurso, en vistas a su crecimiento a lo largo del ciclo 2003-2006 que fue del 273%, se observa que ha sido mayor al experimentado por el número de organizaciones postulantes, que lo hizo en un 52% en el mismo ciclo. De modo que este relativo estancamiento del recurso que se manifiesta en este año, en principio puede no estar afectando de manera significativa los montos que se le destinan a cada organización, aunque en el apartado de resultados cuantitativos se analizará con mayores elementos el asunto.

Con todo y lo anterior, debe verse con atención este limitado crecimiento del recurso que se da este año, calificado así en relación al mayor incremento de las organizaciones postulantes, puesto que puede venir a significar en un futuro inmediato una limitación del Programa en cuanto a su cobertura.

#### Organizaciones Postulantes 2003-2006

| Año  | Organizaciones postulantes | Crecimiento anual Organizaciones | Crecimiento organizaciones 2003-2006 | Recurso ejercido * | Crecimiento anual Recurso** |
|------|----------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 2003 | 397                        | -                                | -                                    | 12,634,645         | -                           |
| 2004 | 330                        | -17%                             | -                                    | 19,916,387         | 58%                         |
| 2005 | 434                        | 31%                              | -                                    | 30,339,505         | 61%                         |
| 2006 | 606                        | 30%                              | 52.6%                                | 34,602,110         | 14%                         |

Fuente: Base de Datos proporcionada por el Programa.

\* Recurso ejercido, Capítulo 4000. \*\* Crecimiento nominal

Por otro lado, es de destacarse que la capacidad del Programa para darse a conocer se sustenta sobre todo en la promoción directa que realiza su personal operativo, pues un 37% de las organizaciones entrevistadas aseguró que se enteró de la Convocatoria por la acción de éste. Destaca que una proporción extremadamente baja (2.5%), se haya enterado de la misma a través de la

Radiodifusora Indígena, la cual difunde información en la lengua de los pueblos indígenas de la región.

Pese a ello, el 42% de las organizaciones entrevistadas consideró adecuados los medios de la Convocatoria, superando de manera sustantiva el 27% mostrado en 2005; en tanto que el 75% de los servidores públicos los consideró adecuados, contra el 82% del año pasado.

Con la finalidad de garantizar una mayor transparencia al proceso de Convocatoria, el cual contempla la comunicación misma de los resultados, se hacen al Programa las siguientes recomendaciones:

a) Fortalecer los medios de difusión masivos para garantizar una cobertura amplia. -En este sentido se propone que el proceso de Convocatoria sea publicado en otro diario de circulación nacional, así como, dependiendo de la disponibilidad presupuestal, en algunos diarios locales, sobre todo en aquellas entidades con mayor presencia indígena.

b) Fortalecer la difusión en las radios indígenas.

c) Continuar con las visitas del personal de la CDI a las comunidades indígenas, pero articulando una estrategia regional en coordinación con la Coordinación Nacional del Programa.

En todos los casos, es imprescindible traducir la información a las distintas lenguas indígenas la Convocatoria.

### Sobre los derechos de las organizaciones<sup>69</sup>

Uno de los aspectos de la calidad que analizaremos enseguida es el referido a los derechos de los beneficiarios (las organizaciones), los cuales se encuentran señalados en el apartado 4.4.2 con el mismo nombre de las Reglas de Operación. Lo haremos desde la perspectiva del estatus que el Programa le otorga a los usuarios del servicio que ofrece, en tanto a partir de la propia normatividad y desde la operación misma del Programa, se le define un conjunto de prerrogativas o de condicionantes, que termina por facilitarle o bien obstaculizarle el goce del servicio.

Por principio de cuentas, las Reglas de Operación le dan a los beneficiarios el derecho a *participar en la convocatoria*; así mismo, le dan derecho a *recibir asesoría y gestión en la tramitación de Permisos de Uso de Nombre y Protocolización de Organizaciones*, prerrogativa dirigida básicamente a los organismos que no cuentan con personalidad jurídica. Ambos aspectos han sido analizados en otros apartados por lo que en éste nos centraremos en los derechos restantes.

Los tres derechos que completan el conjunto señalado en las Reglas de Operación son reivindicables por las organizaciones en tanto sus proyectos hayan sido seleccionados. Esos derechos consisten en recibir: a) *el recurso para su proyecto en caso de contar con un dictamen favorable*; b) *asesoría para conocer la normatividad del Programa*, y, c) *gratuitamente todos los apoyos y o servicios que presta el Programa*. A continuación analizaremos estos derechos para posteriormente sugerir la incorporación de otro.

#### **Respecto al derecho a *recibir financiamiento a su proyecto en caso de obtener un dictamen favorable*.**

La lista oficial de proyectos seleccionados, hecha pública el 10 de mayo de 2006, señaló un total de 422 con los que se suscribirían los respectivos Convenios. De ese total 1 no se concretó, básicamente por problemas internos de la organización.

Por otro lado, se dio el caso de 7 organizaciones que pese a haber firmado Convenio, por cuestiones de problemas internos que les impidieron garantizar la ejecución del proyecto, no se les

---

<sup>69</sup> Este aspecto fue analizado en términos semejante en el Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia.

entregó recurso alguno. Finalmente, está el caso de 12 organizaciones que luego de haber recibido la primera ministración, se les suspendió la entrega de la segunda, en virtud de que incumplieron con las obligaciones de entregar al Programa los informes de actividades y del ejercicio de los recursos.

En el caso de todas aquellas organizaciones que mantenían vigente su proyecto, y que fueron visitadas por el equipo evaluador durante el trabajo en campo (realizado en el mes de noviembre), se verificó la entrega de la primera y segunda ministración al 100% de las mismas.

***Respecto al derecho a recibir asesoría y capacitación a fin de conocer la normatividad que rige al Programa.***

El conocimiento de la normatividad por parte de las organizaciones resulta de gran importancia para el objetivo del Programa, en tanto permite fortalecer sus capacidades y potenciar sus acciones. Ahora bien, la normatividad que rige el Programa puede ser tan amplia como se pueda considerar el fundamento legal de cada uno de los actos del mismo; no obstante, en términos prácticos lo que se hace indispensable conocer por parte de las organizaciones son las Reglas de Operación y la Guía Operativa.

Respecto de las Reglas, 87.8% de los encuestados afirmó conocerlas, en tanto que el restante 12.2% en definitiva señaló que no; cuestión que es de destacarse en virtud de que para el momento del levantamiento (noviembre) ya habían transcurrido gran parte de las distintas etapas del proceso operativo, por lo que de las opiniones de las organizaciones se desprende que se involucraron en esos procesos sin pleno conocimiento de la finalidad que cada uno implicaba. Justamente uno de los aspectos que desconocían las organizaciones, son el conjunto de derechos y obligaciones que aquí analizamos.

Una cuestión diferente aconteció con la Guía Operativa, la cual un 97.5% afirmó conocerla. Por otro lado, respecto a la capacitación que imparte el Programa sobre cuestiones administrativo-contables, el 83% afirmó haberla recibido, lo cual resulta un tanto bajo si consideramos que dicho curso se

imparte al haber firmado el Convenio de Colaboración; con todo, en ambos aspectos se superaron los porcentajes de manifestados en 2005, que fueron de 80% y 75%, respectivamente .

• **Respecto al derecho a *recibir gratuitamente todos los apoyos y/o servicios que presta el Programa.***

El 100% de las organizaciones afirmó *no haber recibido cobro o condicionamiento alguno a cambio del recurso*, lo cual manifiesta un excelente resultado. Aunado a ello, destaca que el 93% de ellas afirmó haber recibido por parte del personal de la CDI un trato de bueno a muy bueno, lo que es de destacarse pues siendo un servicio gratuito, éste se otorga con base en el respeto y la no discriminación. Y aunque un 15% manifestó tener alguna queja respecto de los servicios recibidos, estos en un caso se debieron a un mal trato y en otro al burocratismo en entrega del recurso.

Vinculado a esto se encuentra el conjunto de servicios y apoyos que recibieron los beneficiarios directos de los proyectos de las organizaciones, quienes afirmaron en un 97.8% que *no tuvieron algún costo*, además de que 93% manifestó no haber recibido solicitud alguna para realizar algo a cambio para participar en los trabajos. Además de que en un 91.1% aseguraron haber recibido un trato de bueno a muy bueno por parte de la organización. Finalmente, el 86.7% de los beneficiarios señaló encontrarse satisfecho o muy satisfecho con los apoyos recibidos de los proyectos de las organizaciones.

Por otro lado, es indudable que el conjunto de derechos que hemos analizado resultan adecuados para el buen desarrollo de los proyectos que presentan las organizaciones. No obstante, consideramos que deberían existir otros que permitan a las organizaciones, sobre todo a las indígenas, participar en condiciones de equidad en el proceso de selección de los proyectos. Es decir, consideramos necesario erigir derechos que pongan en igualdad de circunstancias a las organizaciones indígenas en un plano más allá de la acreditación de la personalidad jurídica, y que el Programa busca resolver mediante la línea de acción que otorga la prerrogativa de *recibir asesoría y gestión en la tramitación de Permisos de Uso de Nombre y Protocolización de Organizaciones*. Derecho que, dicho sea de paso, sólo ayuda a la organización a ser reconocida por

la juridicidad del Estado, pero no da mayores capacidades a la misma para participar en la convocatoria.

Es por ello que creemos necesario enriquecer ese marco de derechos, con otros que permitan a los pueblos indígenas participar en igualdad de condiciones con aquellos grupos no indígenas. En este caso nos referiremos solo a uno, consistente en satisfacer la necesidad de las organizaciones de recibir asesoría para elaborar el proyecto. Esto porque lo consideramos factor clave de éxito no sólo para la selección del proyecto, sino para su posterior desarrollo.

De hecho, las Reglas de Operación establecen un conjunto de características que debe cumplir la formulación del proyecto para ser elegible. Esta disposición es erigida como un requisito que se debe plasmar en un formato definido por el Programa mismo. Y no obstante que el Programa acierta al intentar facilitar el cumplimiento de ese requisito a través de la entrega de una Guía para elaborar un proyecto, es un hecho que esa Guía no suple las necesidades que al respecto tienen las organizaciones.

Precisamente, de acuerdo con lo señalado por las organizaciones, un 20% considera que los apoyos otorgados por el Programa no son *correctos y acordes a las necesidades de su organización*, por lo que casi la mitad de ellas plantea que se necesitan apoyos en asesoría y capacitación:



¿Qué otros apoyos considera que deberían ser incluidos en el Programa? (Mostrar tarjeta 6. De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia, donde 1 es el más importante y 6 es el menos importante)

|   | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Cuarta respuesta | Total      | Porcentaje   |
|---|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------|--------------|
| asesoría para elaborar el proyecto                      | 44               | 9                 | 0                 | 1                | 54         | 20.2         |
| capacitación para el fortalecimiento de la organización | 40               | 21                | 8                 | 0                | 69         | 25.8         |
| vinculación con otras organizaciones                    | 20               | 15                | 4                 | 1                | 40         | 15.0         |
| apoyo en gestión ante otras autoridades de gobierno     | 44               | 27                | 14                | 0                | 85         | 31.8         |
| otros (especificar)                                     | 16               | 3                 | 0                 | 0                | 19         | 7.1          |
| <b>Total</b>  |                  |                   |                   |                  | <b>267</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

Como ya hemos visto en apartados anteriores, una proporción importante de las organizaciones está supliendo esta ausencia de apoyos mediante la contratación de asesores, los cuales en no pocos casos están significando una carga financiera de considerable peso para ellas y también para el potencial de impacto del proyecto, pues generalmente es de los recursos destinados para estos de donde se obtienen los recursos para pagarles.

### Control, vigilancia y contraloría social

| Participante o actor responsable   | Indicador   | Objetivo del indicador             |
|--|---|------------------------------------|
| Unidad Administrativa Responsable del Programa y estructura regional de la CDI | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Conocimiento de la carta aval por parte de beneficiarios directos. <b>55%</b></li> <li>2) Conocimiento de la carta de conclusión por parte de beneficiarios directos. <b>69.0%</b></li> <li>3) Percepción de la función de la carta aval por parte de servidores públicos (muestra).</li> <li>4) Percepción de la función de la carta aval por parte de las organizaciones (muestra).</li> <li>5) Tipo de actor que suscribe la carta aval (muestra)</li> </ol> | Evaluar cumplimiento y pertinencia |

De acuerdo con las Reglas de Operación, el Programa solicita a las organizaciones que entreguen una carta aval y una carta de conclusión de actividades, al inicio y fin del proyecto respectivamente, suscritas por las autoridades de las comunidades indígenas en las que se van a realizar los proyectos, ello con el propósito de que por este medio las comunidades se *"constituyan en instancias de control y seguimiento"*<sup>70</sup>. Al ser un requisito solicitado en las Reglas de Operación, las organizaciones cumplieron con él, por lo cual el Programa dio cumplimiento a este apartado de la normatividad.

Sin embargo, como se verá a continuación, este mecanismo tal y como se está operando, registra algunos inconvenientes para fungir como instrumento de control y seguimiento por parte de las comunidades.

De la muestra de beneficiarios entrevistados, el 55% afirmó saber que la organización había solicitado la firma de la carta aval para la realización del proyecto; este dato resulta bajo pues casi 1 de cada dos beneficiarios no conocía de la existencia de este mecanismo. Cabe señalar que en 2005 la proporción de quienes si conocían de este mecanismo fue del 60.9%.

<sup>70</sup> Reglas de Operación del PPCMJ, 2004.

Respecto a la existencia de la carta de conclusión de los Proyectos existe un conocimiento semejante pues el 53% sabe de ella. Igualmente esta cifra resulta baja en comparación con el 2005, cuando representó un 69%. Pero es también significativo el grado de desconocimiento, pues representa casi una tercera parte.

No obstante ese desconocimiento, una amplia proporción de los beneficiarios entrevistados manifestaron su deseo de participar en la suscripción de la carta de conclusión (79%).

Dos de cada tres servidores públicos entrevistados considera que la carta aval si se constituye como instrumento para que la comunidad sea instancia de control y seguimiento, en tanto una de cada tres considera que no. Entre las opiniones que destacan de estos últimos están las que señalan que *el documento no obliga a nada, la firman las autoridades, no la comunidad y no genera compromiso con la comunidad.*

¿Considera que la comunidad, al expedirle la carta aval a la organización, se constituye en una instancia de control y seguimiento?

|       | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Sí    | 8          | 66.7       | 66.7              | 66.7                 |
| No    | 4          | 33.3       | 33.3              | 100.0                |
| Total | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos servidores públicos 2006.

Entre las principales razones por las cuales la mitad de los servidores no creen que la carta aval cumpla su función se encuentran que *hay desconocimiento de la comunidad, no genera compromiso en la comunidad, es firmada por autoridades y no hay mecanismos concretos de seguimiento comunitario.*

Si bien las Reglas de Operación señalan en los Criterios de Elegibilidad (apartado 4.4.1.1) que la carta aval debe ser firmada por **autoridades** comunitarias, ejidales y/o vecinales, en las mismas Reglas, en el apartado de *Instancias de Control y Seguimiento* se señala que *"se promoverá que las propias comunidades indígenas se constituyan en instancias de control y seguimiento"*.

Esta ambigüedad en la norma, sumado al relativamente alto grado de desconocimiento de la carta aval por parte de los beneficiarios, y a la controversia de opiniones en torno a su ventaja o desventaja, plantean la necesidad de hacer un replanteamiento profundo de la función de la carta aval, que tienda a romper la lógica de instrumento de control que se convierte en una *camisa de fuerza* para operadores y organizaciones. Esto porque consideramos equivocado darle a la carta aval el carácter de *requisito*. Debería ser vista como una fórmula de concertación entre las organizaciones y las comunidades beneficiarias que se constituye por libre voluntad y no por mandato institucional.

Precisamente porque es un vínculo entre los actores social y comunitario, la carta aval debe ser vista como un compromiso que se constituye en un acuerdo necesario, pero no obligatorio, de la organización con la comunidad beneficiaria. Si se deja de solicitar como requisito y se le da un carácter de mecanismo que eleva las garantías para la ejecución y logro del proyecto, lo cual se debería traducir en una ponderación positiva al momento del dictamen, entonces dicho requisito deja de operar como una camisa de fuerza que obliga al proyecto a contar con el respaldo de algunas figuras de autoridad de la comunidad, que en nombre de ella le dan su consentimiento para ejecutar en su ámbito el proyecto.

Sobre todo si pensamos desde la óptica de la accesibilidad a los servicios que el Programa ofrece a los beneficiarios, en esta modalidad que se sugiere la carta aval dejaría de ser un obstáculo para la participación, y pasaría a ser un incentivo para ser seleccionado.

Esta fórmula ayudaría además a evitar el papel ambivalente que tiene el Programa respecto de la carta aval, pues por disposición del apartado 5.1.3 de las Reglas de Operación, se establece que "*se promoverá (se entiende que por parte del Programa) que las comunidades indígenas se constituyan en instancias de control y seguimiento*". Así, más que ser un facilitador para que la organización la obtenga, la norma del Programa se orienta precisamente a ser *cuasi* aval, de la organización ante la comunidad.

Promoción (padrón de organizaciones, acciones realizadas, resultados cualitativos y cuantitativos)

| Participante o actor responsable   | Indicador  | Objetivo del indicador             |
|--|--|------------------------------------|
| Unidad Administrativa Responsable del Programa y estructura regional de la CDI | 1. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que conocen el padrón de organizaciones, las acciones realizadas y los resultados cuantitativos y cualitativos de estas acciones en lo general: <b>36%</b> | Evaluar cumplimiento y penetración |

De acuerdo con las Reglas de Operación, las delegaciones de la CDI así como el área responsable del Programa deberán realizar la promoción y divulgación del padrón de organizaciones beneficiarias, de las acciones realizadas y de los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos de estas acciones.

Los servidores entrevistados señalaron que la principal acción de promoción y difusión de dichas acciones fueron las asambleas comunitarias, seguido por la emisión de trípticos. Destaca que prácticamente uno de cada cuatro manifestó no haber realizado ninguna acción en ese sentido, dato casi 3 veces mayor al registrado en 2005.

¿Qué actividades de promoción de acciones y resultados del Programa ha efectuado? (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 5 es el menos importante) (solicitar evidencia)

|  | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Total     | Porcentaje   |
|--|------------------|-------------------|-------------------|-----------|--------------|
| asambleas comunitarias informativas              | 15               | 0                 | 0                 | 15        | 31.9         |
| emisión de información en radiodifusora indígena | 3                | 2                 | 0                 | 5         | 10.6         |
| edición de trípticos                             | 6                | 6                 | 0                 | 12        | 25.5         |
| no ha llevado a cabo ese tipo de acciones        | 9                | 2                 | 0                 | 11        | 23.4         |
| otra (especificar)                               | 3                | 0                 | 1                 | 4         | 8.5          |
| <b>Total</b>                                     |                  |                   |                   | <b>47</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos organizaciones 2006.

Destaca el hecho de que más de la mitad de las organizaciones no se hayan enterado de tales acciones de difusión y promoción por parte de los servidores públicos. Este porcentaje es apenas menor al mostrado en 2005 (59%), lo cual refleja la ausencia de estrategias eficaces por parte del Programa para cumplir con esta obligación fijada en las Reglas de Operación.

¿Sabe cuáles son las acciones y resultados que ha tenido el Programa en este año, o incluso en años anteriores?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 1          | 2.4        | 2.4               | 2.4                  |
| sí, en términos generales | 14         | 34.1       | 34.1              | 36.6                 |
| regular                   | 4          | 9.8        | 9.8               | 46.3                 |
| no, en términos generales | 10         | 24.4       | 24.4              | 70.7                 |
| de ninguna manera         | 12         | 29.3       | 29.3              | 100.0                |
| Total                     | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

### Operación y mantenimiento

| Participante o actor responsable   | Indicador  | Objetivo del indicador |
|--|--|------------------------|
| Unidad Administrativa Responsable del Programa y estructura regional de la CDI | 1. Cumplimiento de los tiempos y formas de los aspectos establecidos para el proceso de selección, dictaminación, suscripción de convenios, operación de los proyectos, y difusión de resultados. (matriz) | Evaluar cumplimiento   |

Cómo se desprende de la matriz que se presenta a continuación, el Programa cumplió con las actividades consideradas en las Reglas de Operación. Este 2006 la eficacia en la operación fue

mayor a la del 2005 pues no se presentaron retrasos o desfases que generaran implicaciones negativas.

En dicha matriz se expone el nivel de cumplimiento de los tiempos y formas de los procesos establecidos en la mecánica operativa del Programa, consistentes entre otros aspectos, en: difusión de la convocatoria, dictaminación de proyectos, difusión de resultados, suscripción de convenios, entrega de la primera ministración, y reportes sobre la operación de los proyectos.

| Actividad  | Responsable  | Fecha de realización y grado de cumplimiento   | Observaciones   |
|--|--|--|---|
| Publicación de Convocatoria Pública                        | Unidad Administrativa Responsable del Programa                       | 7 marzo de 2006.<br>Diario La Jornada<br>Página en Internet de la CDI<br>Diario Oficial de la Federación<br>Dirección de Comunicación Intercultural vía radiodifusoras indígenas.<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>  | Publicación hecha en tiempo y forma   |
| Difusión de Convocatoria                                   | Unidad Administrativa Responsable del Programa y Unidades Operativas | Del 7 de marzo al 7 de abril de 2006<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>   | Difusión realizada en tiempo y forma.   |
| Emisión de Guía Operativa para la elaboración de proyectos | Unidad Administrativa Responsable del Programa                       | <i>Guía de presentación de proyectos 2006: 7 de marzo (envío para publicación en Internet)</i><br><i>Guía Operativa para las comunidades indígenas, núcleos agrarios y organizaciones civiles en general: 7 marzo de 2006 (fecha de autorización)</i><br><i>Guía Operativa en el ámbito central y delegacional: 7 de marzo de 2006 (fecha de autorización)</i><br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b> | Se consideran oportunos los tiempos y formas en las que el programa registra el envío de la <i>Guía sintética de presentación de proyectos</i> , así como la <i>Guía operativa para las instancias y actores correspondientes</i> . Cabe señalar que las Guías enviadas son las mismas que se emitieron en el 2005.   |
| Recepción de proyectos                                     | Unidad Administrativa Responsable del Programa y Unidades Operativas | Fecha límite para organizaciones 7 de abril de 2006. Fecha límite de recepción de proyectos en oficinas centrales por parte de las entidades federativas 10 y 11 de abril de 2006.<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>   | Las Reglas de Operación señalan que "para la recepción de los proyectos concursantes se cuenta con un período de 30 días naturales, contados a partir de la publicación de la convocatoria". Esa fecha límite es en efecto el 7 de abril, y se entiende que las remitidas a las oficinas centrales por parte de las entidades federativas son los días 10 y 11 del mismo mes. |



| Actividad  | Responsable   | Fecha de realización y grado de cumplimiento  | Observaciones   |
|--|---|---|---|
| Revisión de proyectos en CCDI y delegaciones                     | Unidad Administrativa<br>Responsable del Programa y Unidades Operativas | A partir del cierre de la convocatoria<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>                              | Las reglas señalan que "una vez cerrada la recepción de los proyectos, éstos son predictaminados por los Unidades Operativas y el Área Central según corresponda".  |
| Instalación de comités dictaminadores y proceso de dictaminación | Unidad Administrativa<br>Responsable del Programa y Unidades Operativas | Del 22 de abril al 4 de mayo de 2006<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>                                | Las reglas señalan "dentro de un período de 30 días naturales, contados a partir del cierre de la recepción de proyectos se lleva a cabo un proceso de dictaminación, acción que realizará un Comité Colegiado Dictaminador, integrado por los responsables del Programa en el Área Central y un representante de cada una de las Delegaciones Estatales correspondientes". |
| Publicación del Modelo de Concertación con organizaciones        | Unidad Administrativa<br>Responsable del Programa                       | 8 de mayo de 2006<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>   | Vía Internet se envió a las entidades federativas el modelo de Convenio. El Programa no está obligado a publicarlo si no sufre algún cambio, situación que no aconteció.  |
| Publicación y difusión de resultados                             | Unidad Administrativa<br>Responsable del Programa                       | 10 de mayo de 2006<br>Diario La Jornada<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>                             | No se registra retraso en la publicación de resultados, de acuerdo con las Reglas de Operación estos se debieron publicar 30 días naturales después de cerrada la convocatoria.   |
| Suscripción de convenios   | Unidad Administrativa<br>Responsable del Programa y Unidades Operativas | Con fecha 25 de mayo se inició la suscripción de los 422 convenios.<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b> | Las Reglas señalan que a partir de 15 días hábiles posteriores a la publicación de resultados, estarán disponibles para su firma los Convenios.<br><br>El 60% de las organizaciones entrevistadas consideró adecuados los trámites para suscribir el Convenio y recibir los apoyos del Programa   |

| Actividad   | Responsable  | Fecha de realización y grado de cumplimiento   | Observaciones   |
|---|--|--|---|
| Taller de capacitación administrativo-contable    | Unidad Administrativa Responsable del Programa y Unidades Operativas | Del 15 al 22 de mayo de 2006<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>   | De acuerdo con la información proporcionada por el Programa, estos talleres se llevaron a cabo en dicha semana.   |
| Primera ministración de recursos a organizaciones | Unidad Administrativa Responsable del Programa y Unidades Operativas | A partir del día 11 de mayo, y como fecha límite el día 22 de ese mismo mes, se emitieron los cheques referidos a la primera ministración.<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b> | <p>Las Reglas señalan que “la transferencia de recursos fiscales de la CDI a las organizaciones beneficiadas se realiza de acuerdo a los términos establecidos en el Convenio de Concertación que se suscribe”.</p> <p>De acuerdo con información proporcionada por el Programa, se estableció como límite el día 22 de mayo en virtud de disposiciones emitidas por la Secretaría de la Función Pública, orientadas a limitar la entrega de recursos públicos en días previos a la elección federal (2 de julio). No obstante, luego de recibir oficio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que no se prohibía la entrega de recursos sino la realización de actos masivos con ese cometido, es que el Programa continuó con la entrega de recursos en días posteriores al 22 de mayo.</p> <p>El equipo evaluador al realizar trabajos de campo constató esto con algunas organizaciones, aunque a decir de algunas de ellas en ciertos casos la entrega del recurso fue retrasada hasta finales de junio por motivos que se desconocen, pese a que el cheque tenía fecha de finales de mayo.</p> <p>No obstante, a este respecto la información recogida en campo con las organizaciones es contundente: el 90% de ellas declaró haber recibido a tiempo el recurso. Sin embargo, a decir de 1 de cada 3 de los servidores públicos, esto no fue así.</p> |

| Actividad   | Responsable  | Fecha de realización y grado de cumplimiento  | Observaciones  |
|---|--|---|--|
| Recepción de avances físicos-financieros (primera ministración) | Unidad Administrativa Responsable del Programa y Unidades Operativas | Fecha límite de recepción de informes físicos y financieros de la primera ministración a nivel nacional, 15 de septiembre de 2006<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b> | <b>El dato registrado es de acuerdo con la información proporcionada por el Programa.</b><br><br>A este respecto, destaca que 1 de cada 3 de los servidores públicos entrevistados de los Centros Coordinadores, opinan que las organizaciones no entregaron a tiempo ni el informe financiero ni el de actividades.                       |
| Segunda ministración de recursos a organizaciones               | Unidad Administrativa Responsable del Programa y Unidades Operativas | Al mes de noviembre de 2006, ya se habían entregado la segunda ministración.<br><br><b>CUMPLIMIENTO 100%</b>  | Las Reglas señalan que "la transferencia de recursos fiscales de la CDI a las organizaciones beneficiadas se realiza de acuerdo a los términos establecidos en el Convenio de Concertación que se suscribe".<br><br>El equipo evaluador al realizar trabajos de campo constató la entrega de la segunda ministración a las organizaciones. |

Cómo se desprende de la matriz anterior, el Programa cumplió al 100% con los tiempos y formas establecidas en las Reglas de Operación, para cada una de las etapas sustantivas del proceso operativo. Y no obstante que 61% de las organizaciones consideró adecuados los tiempos que tarda la CDI en resolver cada una de las etapas del Programa, el 40% restante los considera, en contraste, muy tardíos o relativamente tardíos.

¿Le parece que los tiempos que tarda la CDI en resolver cada una de las etapas del Programa son? (En caso de responder el inciso a, pase a la pregunta 51)

|                       | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-----------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| adecuados             | 25         | 61.0       | 61.0              | 61.0                 |
| relativamente tardíos | 13         | 31.7       | 31.7              | 92.7                 |
| muy tardíos           | 3          | 7.3        | 7.3               | 100.0                |
| Total                 | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: bases de datos organizaciones 2006.

En resumen, aquel análisis del cumplimiento de los tiempos y procesos, así como la valoración que sobre esos aspectos realizan las organizaciones, nos permiten afirmar que el Programa en el ejercicio fiscal 2006 logró agilizar internamente sus esquemas de gestión, con lo que contó con mejores bases para ser eficaz en su cometido. Con ello tiende a responder positivamente a los cuestionamientos vertidos por la población objetivo encuestada por las sucesivas evaluaciones externas realizadas en años anteriores, que contenían diversas recomendaciones hechas por los propios evaluadores, entre ellos el que suscribe la presente evaluación, quienes destacábamos las consecuencias negativas de un sucesivo desfase de tiempos en la operación, generada por la tardía emisión de la Convocatoria. Lo que incidía en el alcance del Programa y, por ende, en la disminución del impacto del trabajo de las propias organizaciones, comunidades y pueblos indígenas.

### **3.2 DIMENSIÓN DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO**

Como se señaló en la Metodología, en esta dimensión se realiza el análisis de 2 aspectos del Programa:

- a) ejercicio eficiente de los recursos
- b) el avance alcanzado en relación con las metas físicas y financieras

Para llevar a cabo esta investigación se han desarrollado diversos indicadores que aportan información cuantitativa, misma que a la luz del análisis de gabinete, y en algunos casos de la interpretación de la información levantada en campo, nos permite conocer de manera integral que tan eficiente fue la gestión y el desempeño del Programa.

#### **3.2.1 EJERCICIO EFICIENTE DEL GASTO: COSTO DE EJECUCIÓN, COSTOS UNITARIOS Y COSTO BENEFICIO**

A continuación exponemos un análisis sobre el ejercicio de los recursos financieros del Programa al prácticamente al término del **ejercicio fiscal**. Lo hacemos a partir de la revisión de tres aspectos: costo de ejecución, los costos unitarios y el costo beneficio que deriva de su ejercicio.

- **Costo de ejecución.** En este caso se trata de identificar el peso relativo del gasto operativo respecto del total de recursos asignados al Programa. Para dar cuenta de ello, aplicaremos el siguiente indicador:

#### **Gastos indirectos / Presupuesto total del programa = costo de ejecución**

Para la operación del Programa se autorizó un presupuesto anual modificado de \$37 millones 252 mil pesos. Al final del ejercicio fiscal 2006, el Programa reportó un presupuesto ejercido por la cantidad de \$36 millones 885 mil 297 pesos, de los cuales \$2 millones 301 mil 389 pesos corresponden a gastos indirectos<sup>71</sup> y 34 millones 583 mil 913 pesos para el apoyo convenido con 414 proyectos.<sup>72</sup> Con base en esos montos podemos señalar que el costo de ejecución del Programa fue de 6.2%, poco menos a la proporción de gasto observada en 2005, cuando fue de 6.9%. Esto es, por cada peso invertido directamente para financiar proyectos de la sociedad civil, el Programa necesitó 6.2 centavos para su operación. Costo que resulta aceptable si consideramos lo señalado por las Reglas de Operación del Programa en su punto 4.3.1, que dispone que “para los gastos de operación, seguimiento y evaluación, la CDI dispondrá hasta el 7% de los recursos asignados al Programa”.

- **Costo unitario** En este apartado analizaremos el costo unitario en que ha incurrido el Programa para cumplir con sus metas. Partiendo de la idea de que la eficiencia es la capacidad de alcanzar el mayor número de metas al menor costo posible, entenderemos en esta evaluación por eficiencia administrativa la operación del Programa basada en un patrón de actuación que permite alcanzar las metas fijadas en las reglas de operación, al menor costo posible.

En ese sentido, el Programa reporta como metas a alcanzar la suscripción de “422 convenios con igual número de organizaciones”<sup>73</sup>. Así, daremos cuenta de manera más precisa, esto es, a nivel de unidad, del costo operativo promedio que tiene el Programa para llevar a cabo sus metas. Utilizaremos para ello la siguiente fórmula:

---

<sup>71</sup> Se incluyen gastos indirectos para la operación en los estados y oficinas centrales, honorarios, evaluación externa y apoyo económico a las organizaciones para sufragar sus gastos de constitución legal y uso de nombre .

<sup>72</sup> De los 422 proyectos seleccionados en la convocatoria, a 8 no se les ministró ningún recurso, pese a que en el caso de 7 sí se firmaron convenios.

<sup>73</sup> Segundo Informe Trimestral 2006 sobre el cumplimiento de objetivos y metas de Reglas de Operación del Programa Convenios en Materia de Justicia de la CDI.

### Gasto operativo (indirecto) / proyectos financiados de organizaciones

Al final de ejercicio fiscal se reportan \$2 millones 301 mil 389 pesos corresponden a gastos indirectos para apoyar 414 proyectos de organizaciones<sup>74</sup>, de tal manera que el costo unitario es de \$5,559 pesos. Es decir, el Programa ha gastado en promedio \$5,559 pesos en actividades administrativas por cada proyecto que apoyó. Este dato resulta considerablemente positivo si lo comparamos con el reportado en 2005, cuando se tuvo un costo unitario de \$6,808 pesos, el cual es casi un 20% menor.

Si se compara con los \$4,988 pesos del indicador en 2004<sup>75</sup>, año a partir del cual empezaron a ser vigentes las actuales Reglas de Operación, que contienen la disposición de un máximo de 7% de gastos indirectos, 2006 pareciera tener un comportamiento ligeramente alto en este rubro (11%); aunque si se considera en 2004 no estaban contemplados dentro de los indirectos gastos como los honorarios del personal y el costo de la evaluación externa, conceptos que juntos constituyen casi el 60% de los gastos indirectos, entonces veremos que, desde esta mirada puramente de gabinete, en este 2006 se tuvo un excelente costo unitario.

Aquí debe señalarse que este excelente comportamiento también se debió a que los recursos indirectos ejercidos por el Programa en las entidades disminuyeron este año considerablemente, debido a una nueva estrategia operativa implementada por el área administrativa, consistente en integrar una "bolsa común" con los gastos de operación de cada uno de los Programas de la CDI, la cual se remite sin etiquetar a los Centros Coordinadores, en donde es administrada a libre demanda por el coordinador administrativo local. Esa "bolsa común", teóricamente, resultaría más eficiente pues pese a que se enviaron por Programa menos recursos que el año anterior, el hecho de que se compartieran gastos de operación entre los distintos programas redundaría en hacer más y mejor con menos.

---

<sup>74</sup> Cada uno de estos proyectos recibió por parte del Programa por lo menos una ministración.

<sup>75</sup> Se parte de un ejercicio para proyectos por un monto de \$19,916,000 y gastos indirectos por \$1,262,000, que dan un total ejercido por el Programa en 2004 por \$21,178,000 pesos

Y si nos atenemos a lo que el análisis de las cifras arrojó, en efecto, hubo un costo unitario muy eficiente. No obstante, el trabajo realizado en campo por este equipo evaluador nos da elementos para restar contundencia a esa consideración.

En efecto, luego del trabajo realizado en campo, podemos afirmar que en realidad esta estrategia que podemos denominar “eficientista”, no resultó de lo más atinada si nos atenemos a lo que en el terreno operativo implicó. Por principio de cuentas, la restricción de recursos estipulada por una administración financiera y no social de las necesidades operativas del Programa, no fue compartida por los operadores del Programa en los Centros Coordinadores. A pregunta expresa, dos terceras partes de ellos manifestó su amplio rechazo a la misma al considerar que *de ninguna manera*, los recursos económicos de que dispone su área para desempeñar su función son suficientes.

¿Los recursos económicos de que dispone el programa en su área, son suficientes para desempeñar su función?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 1          | 8.3        | 8.3               | 8.3                  |
| sí, en términos generales | 1          | 8.3        | 8.3               | 16.7                 |
| regular                   | 2          | 16.7       | 16.7              | 33.3                 |
| no, en términos generales | 1          | 8.3        | 8.3               | 41.7                 |
| de ninguna manera         | 7          | 58.3       | 58.3              | 100.0                |
| Total                     | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

Estos datos contrastan con los manifestados ante la misma pregunta formulada en 2005 por lo propios servidores, cuando *sólo* el 47% consideró *no* disponía de esos recursos con suficiencia, *en términos generales*.

De hecho, la misma proporción de opiniones y con la misma intensidad, es decir, dos tercera partes, opinan que esos recursos, que ya de por sí consideraban escasos, no estaban disponibles con oportunidad.

¿Estos se encuentran disponibles con oportunidad?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| sí, en términos generales | 2          | 16.7       | 18.2              | 18.2                 |
| regular                   | 2          | 16.7       | 18.2              | 36.4                 |
| no, en términos generales | 1          | 8.3        | 9.1               | 45.5                 |
| de ninguna manera         | 6          | 50.0       | 54.5              | 100.0                |
| Total                     | 11         | 91.7       | 100.0             |                      |
| Sin información           | 1          | 8.3        |                   |                      |
| Total                     | 12         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

Pero además de manifestar sus opiniones en el marco de una entrevista con preguntas con respuestas de opción múltiple, también lo hicieron en diversos tonos y momentos prácticamente a lo largo de casi todas reuniones que se sostuvieron con todos y cada uno de ellos. La percepción, que se expresa como molestia, es que *este año no se contó con recursos para operar el Programa*.

Tal vez por la intensidad de la molestia, es que terminó por influenciar la percepción de los operadores respecto de la suficiencia de los recursos materiales y humanos. Efectivamente, este 2006 se duplicó la percepción negativa que en 2005 manifestaron los servidores públicos respecto de la suficiencia de los recursos materiales. Lo mismo sucedió respecto de los recursos humanos.

Es necesario destacar que en general aquella restricción de recursos económicos se tradujo en menor contacto con la población beneficiaria a lo largo del año, cuestión que resulta clave, pues la figura del personal operativo en las sucesivas etapas de gestión es fundamental. Recordemos que es dicho personal el que de manera directa e insustituible realiza las actividades informativas, de asesoría, acompañamiento y vínculo que buena parte de las organizaciones beneficiarias necesitan, sin las cuales buena parte de su esfuerzo no alcanza el potencial esperado.

De hecho, los propios servidores públicos consideran que la etapa del proceso operativo más difícil de realizar en virtud de aquellas limitaciones es la de seguimiento, la cual se percibe con más dificultades de realizar que la mostrada en 2005, cuando fue del 59%.



**¿Cuáles de las siguientes etapas del proceso operativo son las más difíciles de realizar, en relación a la suficiencia y disponibilidad del recurso económico? (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y tres el menos importante)**

|                              | Primer<br>respuesta | Segunda<br>respuesta | Tercera<br>respuesta | Total     | Porcentaje   |
|------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------|--------------|
| promoción de la convocatoria | 9                   | 0                    | 0                    | 9         | 22.0         |
| seguimiento                  | 24                  | 0                    | 2                    | 26        | 63.4         |
| dictaminación                | 0                   | 6                    | 0                    | 6         | 14.6         |
| <b>Total</b>                 |                     |                      |                      | <b>41</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

Aunado a todo lo anterior, debemos sumar a estas consideraciones el hecho de que al incrementarse el número de proyectos apoyados en un 22% (335 en 2005 vs 414 en 2006), igualmente se incrementaron las acciones de seguimiento y acompañamiento a los proyectos desarrollados por las organizaciones, la cual se llevó a cabo con la misma estructura operativa.

Tal vez por ello, es que nuevamente en este 2006 se expresa la demanda principal de los servidores públicos entrevistados en el marco de un proceso evaluatorio, consistente en invertir prioritariamente en la contratación de personal.

**¿En qué tipo de recurso invertiría para hacer más eficiente el desempeño de su función? (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 5 es el menos importante)**

|                               | Primer<br>respuesta | Segunda<br>respuesta | Tercera<br>respuesta | Total     | Porcentaje   |
|-------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-----------|--------------|
| equipo de oficina             | 12                  | 2                    | 0                    | 14        | 29.8         |
| vehículos                     | 3                   | 6                    | 1                    | 10        | 21.3         |
| sistema de telecomunicaciones | 3                   | 0                    | 3                    | 6         | 12.8         |
| contratación de personal      | 15                  | 2                    | 0                    | 17        | 36.2         |
| otra (especificar)            | 0                   | 0                    | 0                    | 0         | 0.0          |
| <b>Total</b>                  |                     |                      |                      | <b>47</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

- **Costo-beneficio** La estimación del costo beneficio debiera identificar el costo total por unidad de beneficio. En el caso específico del Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia, el beneficio podría considerarse como el incremento en el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, así como el efectivo acceso a la justicia de los mismos, derivado de la aplicación del Programa. Con lo cual el indicador permitiría identificar el costo de incrementar el ejercicio a los derechos y acceso a la justicia de los pueblos indígenas.

Sin embargo, este beneficio es difícilmente cuantificable, en virtud de que el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos contiene elementos tanto subjetivos como objetivos de difícil delimitación.

En tal situación construimos un indicador indirecto que permite evaluar el costo en que incurre el Programa por unidad de beneficio mensurable. Acotaremos así a medir el alcance de la acción del Programa a través del número de beneficiarios en los que impacta. Desde esta óptica, entre mayor sea el costo en que incurre el Programa por beneficiar a una persona, menor será su eficiencia. Esto es así, porque el Programa no le remite a los beneficiarios subsidios directos, sino lo hace a través de los proyectos de las organizaciones, las que otorgan servicios de los que se beneficia la gente directamente. De esta manera, podemos considerar el siguiente indicador costo-beneficio:

#### **Gasto directo a proyectos de organizaciones de la sociedad civil / beneficiarios directos**

Con la finalidad de contar con elementos de juicio sobre esos resultados, se harán comparaciones con el año 2005, así como estimaciones por entidad federativa.

Para 2006 se reporta un gasto de \$34.6 millones de pesos para el apoyo a 414 proyectos de organizaciones a través de la ministración del total de recursos comprometidos con todas ellas, mediante la suscripción de convenios. Con ello se beneficiaron directamente en su conjunto a 157,690 personas<sup>76</sup>. De ese total, 85,526 (54.2%) son hombres y 72,164 (45.8%) son mujeres.

---

<sup>76</sup> Se consideran los beneficiarios programados en los 414 proyectos a los que por lo menos se les entregó una ministración.

De modo tal que aplicando la fórmula planteada, el costo beneficio de la operación del Programa del ejercicio 2006 es de \$221.5 pesos. Es decir, el Programa mediante el financiamiento otorgado a los proyectos de las organizaciones civiles gasta prácticamente \$222 pesos en promedio por cada persona beneficiada.

Esta tendencia es 8% menor a la registrada en 2005, cuando se dio un costo beneficio de \$245 pesos, lo que en otras palabras significa que disminuyó el costo del Programa por beneficiar a una persona de las que se relacionan bajo esa calidad con las organizaciones.

Por un lado, esto se debe a un ligero incremento en la eficiencia de sus procesos, sobre todo en cuanto a que para la operación se dirigieron menores recursos, con lo que bajaron los costos para lograr una unidad de beneficio, tal y como ya se apuntaba en el apartado de costo unitario.

Este avance fundamentalmente se debe al gran incremento mostrado en el número de beneficiarios directos en este año, que pasa de 121 mil en 2005 a más 157 mil. Dicho crecimiento en números absolutos significó 35 mil beneficiarios más al año pasado, es decir, se creció en solo un año prácticamente en 30%.

A su vez, este incremento se debe tanto al aumento en el número de organizaciones beneficiadas, como al hecho de que cada una de ellas aumentó el número de beneficiarios promedio por proyecto de un año a otro en un 31%; esto a pesar de que el recurso no crece en la misma proporción (10%), lo que significa que se atiende a más beneficiarios con menos recursos.

Haciendo el análisis por entidad, destaca el caso de Campeche que con \$3,246 pesos tuvo el más alto costo beneficio a nivel nacional. En 2005 también presentó el mayor valor con \$3,506 pesos. En ambos años esta cifra fue 14 veces mayor al promedio nacional.

Aparecen con un costo beneficio considerablemente menor, pero aun por encima de la media nacional, los casos del Distrito Federal, Morelos, Querétaro y Chihuahua, con costos beneficio

respectivos de \$815, \$659, \$461 y \$436 pesos; esto es, entre 2 y casi 4 veces el costo beneficio promedio a nivel nacional.

Una lectura directa de estos datos diría que sobre todo en estos casos los costos del Programa han sido crecientes, pues en ellas resulta más caro beneficiar a una persona que en otras entidades. No obstante, habría que aclarar que no es el Programa sino la organización la que fija el número de beneficiarios en los que se impactará. Aunque si es determinación del Programa, sobre todo en el ámbito delegacional, establecer los montos por proyecto. De modo que, sobre todo en el caso de Campeche que por segundo año consecutivo encabeza este indicador, el Programa pareciera estar dotando de altos recursos a proyectos de bajo impacto en cuanto al número de beneficiarios. Esta idea se confirma al revisar la temática de los proyectos aprobados en la entidad, ninguno de los cuales aborda la *excarcelación de presos indígenas*, que como vimos, son los que presentan el financiamiento promedio más alto y un bajo número de beneficiarios, también como promedio.

En contraste aparece Durango, con un gasto de sólo \$56 pesos por beneficiario, que es 4 veces menor al promedio nacional y 57 veces menor al registrado en Campeche. Le siguen los casos de Jalisco y Estado de México que presentan un costo beneficio de \$93 y \$97 pesos, 33 veces menores a Campeche.

A partir del análisis de estas cifras a nivel nacional, este equipo evaluador considera recomendable que el Programa establezca rangos de costos por beneficiarios a nivel nacional, acordes a los tipos de proyecto y a los contextos regionales, a fin de avanzar en la efectividad del programa a partir de criterios de equidad, con lo que se contribuiría a evitar desequilibrios e inequidades interestatales e incluso interregionales.

En síntesis, el Programa como promedio nacional muestra en 2006 un índice adecuado de costo beneficio, igual al mostrado en 2005, que permite apoyar a muchas personas a un costo bajo; y dado lo importante de ese beneficio, la relación entre lo gastado y la consecución de las metas del Programa resaltan un sentido eficiente de la gestión. No obstante este logro, son de remarcarse las disparidades entre entidades, las cuales se siguen mostrando en la misma intensidad que el año pasado.

A estas consideraciones debemos agregar la falta de criterios para focalizar y para elegir proyectos, cuestiones que se abordan con mayor detalle en los apartados de normatividad y focalización.

Relacionando esto con el índice de costo unitario, pese a que la proporción de los gastos indirectos fue menor a los empleados en 2005, la inversión del Programa llegó a más beneficiarios que en ese mismo año.

### ÍNDICE COSTO BENEFICIO A NIVEL DE ENTIDAD FEDERATIVA

| ENTIDAD                  | MONTO 2006 (pesos)     | BENEFICIARIOS | COSTO BENEFICIO (pesos) | HOMBRES      | MUJERES      |
|--------------------------|------------------------|---------------|-------------------------|--------------|--------------|
| Campeche                 | \$711,000.00           | 219           | 3246.6                  | 152          | 67           |
| Distrito Federal         | \$664,800.00           | <b>816</b>    | 814.7                   | 358          | 458          |
| Morelos                  | \$1,213,000.00         | 1,840         | 659.2                   | 613          | 1,227        |
| Querétaro                | \$143,000.00           | 310           | 461.3                   | 150          | 160          |
| Chihuahua                | \$415,000.00           | 951           | 436.4                   | 624          | 327          |
| Sinaloa                  | \$910,000.00           | 2,547         | 357.3                   | 1,327        | 1,220        |
| Sonora                   | \$565,000.00           | 1,723         | 327.9                   | 801          | 922          |
| Oaxaca                   | \$3,136,500.00         | 10,215        | 307.0                   | 5,887        | 4,328        |
| Puebla                   | \$983,000.00           | 3,553         | 276.7                   | 1,322        | 2,231        |
| Yucatán                  | \$543,000.00           | 1,989         | 273.0                   | 799          | 1,190        |
| Interestatales           | \$2,413,300.00         | 8924          | 270.4                   | 4,688        | 4,236        |
| Nayarit                  | \$670,000.00           | 2,513         | 266.6                   | 1,618        | 895          |
| Chiapas                  | \$12,542,100.00        | 51,835        | 242.0                   | 28,419       | 23,416       |
| <b>Promedio Nacional</b> | <b>\$34,932,618.00</b> | <b>157690</b> | <b>221.5</b>            | <b>85526</b> | <b>72164</b> |
| Quintana Roo             | \$1,543,000.00         | 7,544         | 204.5                   | 3,687        | 3,857        |
| Hidalgo                  | \$855,000.00           | 4,982         | 171.6                   | 3,517        | 1,465        |
| San Luis Potosí          | \$741,000.00           | 4,404         | 168.3                   | 3,237        | 1,167        |
| Guerrero                 | \$1,503,000.00         | 8,963         | 167.7                   | 4,777        | 4,186        |
| Baja California          | \$553,000.00           | 3,453         | 160.2                   | 1,281        | 2,172        |
| Veracruz                 | \$2,517,300.00         | 16,955        | 148.5                   | 8,187        | 8,768        |
| Michoacán                | \$580,000.00           | 4,575         | 126.8                   | 2,090        | 2,485        |
| Tabasco                  | \$135,618.00           | 1130          | 120.0                   | 565          | 565          |
| Estado de México         | \$660,000.00           | 6,817         | 96.8                    | 3,156        | 3,661        |
| Jalisco                  | \$739,000.00           | 7,958         | 92.9                    | 6,614        | 1,344        |
| Durango                  | \$196,000.00           | 3,474         | 56.4                    | 1,657        | 1,817        |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa.

### 3.2.2 CUMPLIMIENTO DE METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS

| Denominación   | Fórmula   | Periodicidad |
|--|---|--------------|
| Proyectos aprobados y concluidos por parte de las organizaciones civiles y comunitarias. | $\frac{\text{Número de proyectos concluidos}}{\text{Número de proyectos aprobados}} \times 100$ | Anual        |

Conforme a dichas *Reglas*, el Programa muestra al cierre de 2006 el siguiente cumplimiento de metas físicas:

| Nombre del Indicador   | Fórmula   | Resultado (acumulado enero- diciembre) |
|--|---|--|
| Proyectos aprobados y concluidos por parte de las organizaciones civiles y comunitarias. | $\frac{\text{Número de proyectos concluidos}}{\text{Número de proyectos aprobados}} \times 100$ | $422/411 \times 100 = 95.2\%$          |

Este reporte da la idea de un índice de cumplimiento aceptable pues 20 proyectos fueron cancelados por razones diversas no atribuibles al Programa, sino por cuestiones internas de las organizaciones. Es más destacable este resultado, si se considera que se tiende a una mejor proporción de proyectos concluidos, como el alto nivel mostrado en 2004 cuando se registró un índice de 98%, pues este disminuyó sensiblemente en 2005, cuando se reportó un índice de 92.7%.

Las Reglas de Operación en su apartado 9, establecen el siguiente indicador de resultados:

Es necesario especificar que de los 20 proyectos que no se concluyeron, 1 fue *cancelado* lo fue inmediatamente después de que se dieron a conocer los resultados de la convocatoria, por lo que ni siquiera se firmó Convenio con ella. Otros 7 se *cancelaron* sin que se les hubiera entregado la primera ministración, y los restantes 12 fueron *suspendidos* después de haber recibido la primera

ministración, pero ante diversas muestras de incumplimiento, no se les entregó la segunda ministración.

Otra meta anual señalada en los *Informes de cumplimiento de metas* remitido a la Cámara de Diputados cada trimestre, es la suscripción de Convenios, la cual para este 2006 se fijó en 280. Esta cifra fue ampliamente superada ya que se suscribieron 421 instrumentos jurídicos de esa naturaleza, lo que implicó superar la meta original en un 50%.

Otro indicador señalado en las *Reglas* es el que atiende la incorporación de la perspectiva de género al Programa. Esta cuestión la analizaremos en el apartado *3.3.3 Análisis de impacto sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres*

### 3.2.3 RESULTADOS CUANTITATIVOS

El análisis que sigue sobre el ejercicio presupuestal del Programa toma como base el recurso que se ejerció a lo largo de 2006 para el apoyo directo a 414 proyectos que se apoyaron por lo menos con una ministración, y que asciende a un monto de \$35.6 millones de pesos.

#### **Evolución 2003-2006 del monto de recursos para el financiamiento de proyectos**

Un primer dato a destacar es que el monto de \$34.6 millones destinado al financiamiento de los proyectos en 2006 creció un 14% respecto a lo ejercido en 2005, año en que se destinaron \$30.3 millones de pesos. Este aumento significó una desaceleración del ritmo de crecimiento observado desde 2003, pues de ese año al 2005 el recurso se incrementó anualmente en un 30%. No obstante, de 2005 a 2006 el recurso presupuestal para financiamiento de proyectos creció en \$4.3 millones de pesos.

#### **Proyectos por entidad 2003 - 2006**

Nuevamente en 2006 Chiapas se consolidó como la entidad con mayor número de proyectos financiados con 174, que representan el 42% del total. Esto reitera la tendencia mostrada en 2005 cuando dicha entidad tuvo ese lugar relevante, concentrando el 40% del total. Igualmente destaca

que el número total de proyectos prácticamente se duplicó de 2004 a 2006, pasando de 89 a los señalados 174.

Sorprende el caso del Centro Coordinador de las Margaritas, que por sí mismo concentra 106 proyectos, es decir la cuarta parte del total nacional. Visto de otra manera, dicho Centro agrupa prácticamente el equivalente a lo que concentran las entidades que ocupan los lugares 2, 3, 4 y 5 que son Oaxaca, Veracruz, los proyectos interestatales y Guerrero.

Luego de 4 años siendo la entidad que más proyectos conjunta, Chiapas parece representar la tendencia a la concentración de proyectos en la que ha caído el Programa en los últimos tiempos.

Efectivamente, además de Chiapas aparecen con una tendencia creciente año tras año Oaxaca, Veracruz y los proyectos interestatales, entidades que juntas agrupan el 64% de los proyectos, esto es, 265 en el año de 2006. Cuando en 2005 llegaron a una proporción semejante, mientras que en 2004 significaron el 58 % y en 2003 el 54%. En síntesis, por segundo año consecutivo cuatro entidades concentran casi 2 de cada 3 de los proyectos financiados.

Como ya se señaló, por debajo de Chiapas se encuentra la segunda entidad con mayor proporción de proyectos seleccionados que es Oaxaca, con un 8.7%. Pero a diferencia de Chiapas, esta entidad ha presentado una involución en los últimos 4 años, siendo que en el 2003 representó el 18% del total, en 2004 el 12% y en el 2005 un 10%.

En tercer lugar aparece Veracruz con el 7.3% de los proyectos, proporción que más o menos se reitera desde 2003 (7%), 2004 (5%) y 2005 (8%). En el caso de los proyectos interestatales, ocupan el 4º lugar en 2006 con el 5.2%; proporción semejante a la presentada en 2005 y 2004 (6%), y en 2003 (7%).



**PROYECTOS POR ENTIDAD  
2003 – 2006**

| ENTIDAD               | # DE PROYECTOS 2004 | %          | # DE PROYECTOS 2005 | %          | # DE PROYECTOS 2006 | %            |
|-----------------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|--------------|
| CHIAPAS               | 89                  | 35.1       | 134                 | 40         | 174                 | 42.0         |
| OAXACA                | 30                  | 11.8       | 32                  | 9.5        | 36                  | 8.70         |
| VERACRUZ              | 13                  | 5.1        | 27                  | 8          | 32                  | 7.73         |
| INTERESTATAL          | 15                  | 5.9        | 19                  | 5.6        | 23                  | 5.56         |
| GUERRERO              | 9                   | 3.5        | 11                  | 3.2        | 17                  | 4.11         |
| QUINTANA ROO          | 12                  | 4.7        | 13                  | 3.8        | 15                  | 3.62         |
| MORELOS               | 7                   | 2.7        | 9                   | 2.6        | 12                  | 2.90         |
| JALISCO               | 7                   | 2.7        | 8                   | 2.3        | 9                   | 2.17         |
| PUEBLA                | 13                  | 5.1        | 11                  | 3.2        | 9                   | 2.17         |
| SINALOA               | 3                   | 1.1        | 7                   | 2          | 9                   | 2.17         |
| HIDALGO               | 4                   | 1.5        | 6                   | 1.7        | 8                   | 1.93         |
| MÉXICO                | 7                   | 2.7        | 6                   | 1.7        | 8                   | 1.93         |
| SAN LUIS POTOSÍ       | 8                   | 3.1        | 6                   | 1.7        | 8                   | 1.93         |
| AREA METROPOLITANA    | 4                   | 1.5        | 5                   | 1.4        | 7                   | 1.69         |
| CAMPECHE              | 8                   | 3.1        | 5                   | 1.4        | 7                   | 1.69         |
| MICHOACAN             | 3                   | 1.1        | 8                   | 2.3        | 7                   | 1.69         |
| BAJA CALIFORNIA       | 2                   | 0.7        | 8                   | 2.3        | 6                   | 1.45         |
| NAYARIT               | 1                   | 0.4        | 4                   | 1.1        | 5                   | 1.21         |
| SONORA                | 2                   | 0.7        | 2                   | 0.6        | 6                   | 1.45         |
| YUCATÁN               | 3                   | 1.1        | 3                   | 0.9        | 6                   | 1.45         |
| CHIHUAHUA             | 3                   | 1.1        | 5                   | 1.4        | 5                   | 1.21         |
| DURANGO               | 3                   | 1.1        | 2                   | 0.6        | 2                   | 0.48         |
| TABASCO               | 5                   | 1.9        | 2                   | 0.6        | 2                   | 0.48         |
| QUERÉTARO             | 1                   | 0.4        | 2                   | 0.6        | 1                   | 0.24         |
| COLIMA                | 1                   | 0.4        | 0                   | 0          | 0                   | 0.00         |
| <b>TOTAL NACIONAL</b> | <b>253</b>          | <b>100</b> | <b>335</b>          | <b>100</b> | <b>414</b>          | <b>100.0</b> |

FUENTE: base de datos 2006 proporcionada por la CDI.

**Total de recursos por entidad**

Tomando como indicador la proporción de recursos que recibe cada estado del conjunto de proyectos seleccionados, Chiapas es la entidad que en el ciclo 2004-2006 ha acaparado la mayor parte. En 2004 al recibir \$6 millones 442 mil pesos concentró el 32.3%, en 2005 creció hasta 10 millones 963 mil pesos, mismos que representan un 36.1% del total y en este 2006 recibió 12

millones 476 mil pesos, con lo que concentró el 36%. Le sigue en el segundo lugar Oaxaca, que muestra un proceso descendente pasando de 11.2% en 2004, a 10.1% en 2005 y a 8.9% en este 2006.

El tercer lugar lo ocupa Veracruz, que en 2004 tuvo el 5.2%, en 2005 concentró el 7.5% y en este año agrupa el 7.2% de los recursos totales. En cuarto lugar aparecen los proyectos interestatales, que de 2004 a 2005 ocuparon la tercera posición, concentrando en 2004 el 9.2% de los recursos, en 2005 el 8.5% y en 2006 el 6.7%.

Finalmente, cabe señalar que la tendencia a concentrar recursos en las entidades señaladas, las cuales junto con los proyectos interestatales acaparan el 59.2% del total, y que fue de una proporción semejante a la observada en 2004 y 2005, coincide con la observada en la distribución de proyectos promedio por estado, cuestión que debe ser revisada por Programa.

**TOTAL DE RECURSOS POR ENTIDAD  
2004 – 2006**

| Estado                | Monto 2004            | %            | Monto 2005             | %            | Monto 2006          | %            |
|-----------------------|-----------------------|--------------|------------------------|--------------|---------------------|--------------|
| CHIAPAS               | \$6,442,594.25        | 32.3         | \$10,962,737.00        | 36.1         | \$12,476,600.00     | 36.06        |
| OAXACA                | \$2,238,901.50        | 11.2         | \$3,073,718.00         | 10.1         | \$3,089,500.00      | 8.93         |
| VERACRUZ              | \$1,050,350.00        | 5.3          | \$2,295,540.00         | 7.6          | \$2,517,300.00      | 7.27         |
| INTERESTATAL          | \$1,840,558.25        | 9.2          | \$2,593,250.00         | 8.5          | \$2,411,792.50      | 6.97         |
| QUINTANA ROO          | \$1,118,450.00        | 5.6          | \$1,482,500.00         | 4.9          | \$1,558,000.00      | 4.50         |
| GUERRERO              | \$839,310.00          | 4.2          | \$1,154,000.00         | 3.8          | \$1,411,500.00      | 4.08         |
| MORELOS               | \$512,924.50          | 2.6          | \$907,000.00           | 3            | \$1,213,000.00      | 3.51         |
| PUEBLA                | \$838,025.00          | 4.2          | \$920,240.00           | 3            | \$983,000.00        | 2.84         |
| SINALOA               | \$231,805.00          | 1.2          | \$656,750.00           | 2.2          | \$910,000.00        | 2.63         |
| HIDALGO               | \$373,525.00          | 1.9          | \$510,000.00           | 1.7          | \$855,000.00        | 2.47         |
| SAN LUIS<br>POTOSÍ    | \$415,195.00          | 2.1          | \$564,890.00           | 1.9          | \$741,000.00        | 2.14         |
| JALISCO               | \$360,100.00          | 1.8          | \$840,000.00           | 2.8          | \$657,500.00        | 1.90         |
| CAMPECHE              | \$909,140.00          | 4.6          | \$568,000.00           | 1.9          | \$711,000.00        | 2.05         |
| NAYARIT               | \$134,250.00          | 0.7          | \$438,000.00           | 1.4          | \$670,000.00        | 1.94         |
| AREA<br>METROPOLITANA | \$222,712.50          | 1.1          | \$310,000.00           | 1            | \$664,800.00        | 1.92         |
| MÉXICO                | \$506,875.00          | 2.5          | \$350,000.00           | 1.2          | \$660,000.00        | 1.91         |
| MICHOACAN             | \$182,616.50          | 0.9          | \$610,540.00           | 2            | \$536,500.00        | 1.55         |
| SONORA                | \$92,450.00           | 0.5          | \$140,000.00           | 0.5          | \$550,000.00        | 1.59         |
| BAJA<br>CALIFORNIA    | \$155,325.00          | 0.8          | \$540,000.00           | 1.8          | \$553,000.00        | 1.60         |
| YUCATÁN               | \$323,500.00          | 1.6          | \$256,000.00           | 0.8          | \$543,000.00        | 1.57         |
| CHIHUAHUA             | \$232,700.00          | 1.2          | \$495,000.00           | 1.6          | \$415,000.00        | 1.20         |
| DURANGO               | \$272,080.00          | 1.4          | \$246,380.00           | 0.8          | \$196,000.00        | 0.57         |
| QUERÉTARO             | \$71,600.00           | 1            | \$80,000.00            | 1            | \$143,000.00        | 0.41         |
| TABASCO               | \$461,900.00          | 2.3          | \$220,000.00           | 0.7          | \$135,618.00        | 0.39         |
| GUANAJUATO            | \$0.00                | 0            | \$125,000.00           | 0.4          | \$0.00              | 0.00         |
| COLIMA                | \$89,500.00           | 0.4          | \$0.00                 | 0            | \$0.00              | 0.00         |
| <b>TOTAL</b>          | <b>\$19,916,387.5</b> | <b>100.0</b> | <b>\$30,339,545.00</b> | <b>100.0</b> | <b>\$34,602,110</b> | <b>100.0</b> |

FUENTE: base de datos 2006 proporcionada por la CDI.

### **Evolución 2004-2006 del financiamiento promedio por proyecto**

El menor crecimiento del presupuesto del Programa en este año (14%), comparado con el registrado en el número de proyectos seleccionados (30%), se tradujo en una leve disminución en el financiamiento promedio por proyecto, que pasó de \$90 mil 255 pesos para 2005 a \$83 mil 579 mil pesos en 2006. Con ello se da un retroceso de 7.7%, el cual si bien no es significativo, rompe con la tendencia de crecimiento mostrado en este aspecto, pues de 2004 a 2005 este rubro había crecido el 15%.

Si bien esta baja en el financiamiento promedio por proyecto se debe, por un lado, a la positiva ampliación de la base de organizaciones, por otro lado, también podría significar una disminución en el potencial de impacto del Programa, pues el incremento en los recursos disponibles, de un año a otro, tuvo que ser dividido entre un mayor número de organizaciones y, subsecuentemente, de beneficiarios.

Al analizar a nivel de entidad, en 2006 se observa que 8 de ellas tuvieron un gasto promedio por proyecto menor al nacional, destacándose dentro de ellas Chiapas y Veracruz, entidades que, como ya vimos anteriormente, concentran juntas el 50% del total de proyectos. Esto significa que en esas entidades se privilegia apoyar a más organizaciones, aunque ello implique otorgar menos recursos a cada organización en promedio, lo cual ya se ha convertido en una tendencia nacional del Programa.

Por otro lado se observa que 11 entidades se encuentran en un rango superior al 10% de la media nacional, destacándose los casos de Querétaro y Nayarit, que se encuentran arriba en un 71% y 61%, respectivamente; aunque el caso del primero se deba a que en este 2006 sólo se apoyó un proyecto.

Los proyectos interestatales junto con Nayarit ocupan los primeros lugares en el financiamiento promedio en los últimos 3 años, ubicándose casi un 50% por encima del promedio nacional. Le siguen Campeche, Quintana Roo y Durango, cuyos rangos de dispersión fluctúan alrededor de un 25% más al promedio nacional. El caso de los proyectos interestatales, Nayarit y Campeche ese de entidades con los primeros lugares en los últimos 3 años. No obstante, destaca el caso de Durango,

que en 2003 se ubicó en el lugar 22, transitando al lugar 9 en 2004, al 2º en 2005, y ubicándose en el 10 en este 2006. Esto pese a que tiene una baja proporción de población indígena.

Los interestatales son los únicos proyectos del universo de análisis que conjugan la más alta proporción de financiamiento por entidad año con año, junto un elevado promedio de financiamiento para cada uno de ellos.

En la situación contraria se encuentran los proyectos de Sonora, Área Metropolitana, Estado de México, Michoacán, Chiapas y Jalisco, entidades que en el ciclo 2004-2006, presentan las peores posiciones, ubicándose en rangos entre un 10% y 15% menores al promedio nacional, pese a que, en el caso de Chiapas y Michoacán, concentran proporciones importantes de población indígena.

Correlacionando las entidades que concentran el mayor número proyectos y recursos con el monto promedio de financiamiento a lo largo del ciclo 2004-2006, encontramos una situación paradójica. Es el caso de Chiapas, que en 2006 concentra la mayor cantidad de recursos y proyectos, aunque registra un financiamiento promedio de \$71 mil 704 pesos por proyecto, con lo que ocupa el lugar 23. Destaca que este bajo promedio es parte de una tendencia que apunta a empeorar, pues en 2004 y 2005 ocupó los lugares 16 y 17 respectivamente.

En este 2006 Oaxaca presenta un monto promedio de \$85 mil 819 pesos por proyecto, que la ubica en el lugar 16, ligeramente arriba de la media nacional, lo que también contrasta con el hecho de ser la segunda entidad con la mayor cantidad de recursos y de proyectos del país. Su trayectoria entre 2003 y 2006 apunta al igual que Chiapas al retroceso, pues en 2005 se colocó en la posición 11, durante 2004 se ubicó en el lugar 15 y en 2003 se posicionó en el 13.

**FINANCIAMIENTO PROMEDIO POR PROYECTO POR ENTIDAD  
2004-2006**

| Estado                       | 2004               | 2005               | 2006               | Monto promedio<br>2004 - 2006 |
|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|
| QUERÉTARO                    | \$71,600.00        | \$40,000.00        | \$143,000.00       | \$84,866.67                   |
| NAYARIT                      | \$134,250.00       | \$109,500.00       | \$134,000.00       | \$125,916.67                  |
| PUEBLA                       | \$64,463.46        | \$83,658.18        | \$109,222.22       | \$85,781.29                   |
| HIDALGO                      | \$93,381.25        | \$85,000.00        | \$106,875.00       | \$95,085.42                   |
| INTERESTATAL                 | \$122,703.88       | \$136,486.84       | \$104,860.54       | \$121,350.42                  |
| QUINTANA ROO                 | \$93,204.17        | \$114,038.46       | \$103,866.67       | \$103,703.10                  |
| CAMPECHE                     | \$113,642.50       | \$113,600.00       | \$101,571.43       | \$109,604.64                  |
| SINALOA                      | \$77,268.33        | \$93,821.43        | \$101,111.11       | \$90,733.62                   |
| MORELOS                      | \$73,274.93        | \$100,777.78       | \$101,083.33       | \$91,712.01                   |
| DURANGO                      | \$90,693.33        | \$123,190.00       | \$98,000.00        | \$103,961.11                  |
| AREA<br>METROPOLITANA        | \$55,678.13        | \$62,000.00        | \$94,971.43        | \$70,883.19                   |
| SAN LUIS POTOSÍ              | \$51,899.38        | \$94,148.33        | \$92,625.00        | \$79,557.57                   |
| BAJA CALIFORNIA              | \$77,662.50        | \$67,500.00        | \$92,166.67        | \$79,109.72                   |
| SONORA                       | \$46,225.00        | \$70,000.00        | \$91,666.67        | \$69,297.22                   |
| YUCATÁN                      | \$107,833.33       | \$85,333.33        | \$90,500.00        | \$94,555.55                   |
| OAXACA                       | \$74,630.05        | \$96,053.69        | \$85,819.44        | \$85,501.06                   |
| <b>PROMEDIO<br/>NACIONAL</b> | <b>\$78,720.90</b> | <b>\$90,565.81</b> | <b>\$83,579.98</b> | <b>\$84,288.90</b>            |
| GUERRERO                     | \$93,256.67        | \$104,909.09       | \$83,029.41        | \$93,731.72                   |
| CHIHUAHUA                    | \$77,566.67        | \$99,000.00        | \$83,000.00        | \$86,522.22                   |
| MÉXICO                       | \$72,410.71        | \$58,333.33        | \$82,500.00        | \$71,081.35                   |
| VERACRUZ                     | \$80,796.15        | \$85,020.00        | \$78,665.63        | \$81,493.93                   |
| MICHOACAN                    | \$60,872.17        | \$76,317.50        | \$76,642.86        | \$71,277.51                   |
| JALISCO                      | \$51,442.86        | \$105,000.00       | \$73,055.56        | \$76,499.47                   |
| CHIAPAS                      | \$72,388.70        | \$81,811.47        | \$71,704.60        | \$75,301.59                   |
| TABASCO                      | \$92,380.00        | \$110,000.00       | \$67,809.00        | \$90,063.00                   |
| COLIMA                       | \$89,500.00        | \$0.00             | \$0.00             | \$29,833.33                   |
| GUANAJUATO                   | \$0.00             | \$0.00             | \$0.00             | \$0.00                        |

FUENTE: base de datos 2006 proporcionada por la CDI.

Como una tendencia firme, se está presentando el fenómeno de que para algunas entidades año tras año crece el monto de recursos y número de proyectos, pero en esa medida está disminuyendo el monto promedio de recursos para cada una de ellas.

Una conclusión que se desprende de correlacionar el ejercicio del gasto con variables como monto de recursos por entidad, número de proyectos por entidad y el monto promedio por proyecto por entidad, es que a lo largo del ciclo 2004-2006, no se ha contado con criterios de asignación de recursos que tiendan a hacer más equitativa la distribución de los mismos a nivel nacional. Situación que coincide con el análisis realizado en el apartado de focalización con relación a otros indicadores de impacto.

### 3.3 DIMENSIÓN IMPACTO

#### 3.3.1 ANÁLISIS DE LOS RECURSOS ENTREGADOS A LOS BENEFICIARIOS

##### Cobertura

El Programa reporta en el 2006 un total de 157,690 beneficiarios directos, lo cual significa que atiende al 1.72%<sup>77</sup> de la población indígena total de los estados en donde existen proyectos del Programa. Este dato significa un avance respecto al porcentaje de atención mostrado en 2005, cuando fue de 1.35%.

Tomando en cuenta los beneficiarios directos por entidad federativa, al igual que el 2005 Jalisco, y Durango encabezan la lista de mayor cobertura a nivel estatal. En ambos casos sus índices subieron de un año a otro, pasando en el primer caso de 7% a un importante 17%; mientras que en el segundo caso creció de 6.5% a 12.9%. Le sigue Nayarit con 7.9%.

El caso de Chiapas resulta emblemático sobre el impacto del Programa. En este 2006 siendo la entidad con más proyectos y recursos del país, concentrando en ambos rubros cerca del 40% del universo total, alcanza a impactar apenas al 5% de los indígenas que viven en la entidad. Esto es, la gran cantidad de recursos y esfuerzos sociales que año con año se despliegan en el Estado, alcanzan sólo para atender cuando mucho a uno de cada 20 indígenas chiapanecos, cifra que de hecho es la de más amplio alcance de los últimos años.

Es cierto que la entidad concentra a poco más de 1 millón de indígenas, no obstante, ellos representan apenas al 11.2% de los indígenas del país. Y si eso sucede en la entidad que presenta la más alta conflictividad social, política y cultural indígena, y que toma clara expresión dentro del campo de acción pública de la vigencia de derechos indígenas, entonces se puede comprender el mínimo impacto del Programa en otras muchas entidades.

---

<sup>77</sup> Considerando como población indígena la estimación INI-CONAPO (10'189,514) contenida en *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002*



Es el caso de Campeche, Yucatán, y los proyectos del Área Metropolitana, los cuales cuentan con una muy pobre presencia relativa (todos ellos con menos del 0.3%). Destaca que sea el segundo año en que Campeche y Yucatán sean las que peor porcentaje de atención muestra en el rubro, siendo paradójico el primer caso pues teniendo uno de los más altos promedios de recurso por proyecto, tiene el más bajo porcentaje de atención de la población objetivo.

### COBERTURA NACIONAL Y POR ESTADOS

| Entidad                  | Beneficiarios  | Población indígena total | % de atención por entidad federativa |
|--------------------------|----------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Jalisco                  | 7,958          | 46,678                   | 17.05                                |
| Durango                  | 3,474          | 26,893                   | 12.92                                |
| Nayarit                  | 2,513          | 31,988                   | 7.86                                 |
| Chiapas                  | 51,835         | 1,036,903                | 5.00                                 |
| Baja California          | 3,453          | 80,984                   | 4.26                                 |
| Morelos                  | 1,840          | 44,745                   | 4.11                                 |
| Sinaloa                  | 2,547          | 75,345                   | 3.38                                 |
| Michoacán                | 4,575          | 154,786                  | 2.96                                 |
| Quintana Roo             | 7,544          | 338,158                  | 2.23                                 |
| Guerrero                 | 8,963          | 478,399                  | 1.87                                 |
| Veracruz                 | 16,955         | 936,308                  | 1.81                                 |
| <b>Promedio nacional</b> | <b>157,690</b> | <b>9,181,576</b>         | <b>1.72</b>                          |
| Sonora                   | 1,723          | 104,870                  | 1.64                                 |
| San Luis Potosí          | 4,404          | 325,253                  | 1.35                                 |
| Tabasco                  | 1130           | 112,062                  | 1.01                                 |
| Hidalgo                  | 4,982          | 505,878                  | 0.98                                 |
| Chihuahua                | 951            | 113,187                  | 0.84                                 |
| Querétaro                | 310            | 37,499                   | 0.83                                 |
| Estado de México         | 6,817          | 869,828                  | 0.78                                 |
| Oaxaca                   | 10,215         | 1,518,410                | 0.67                                 |
| Puebla                   | 3,553          | 853,554                  | 0.42                                 |
| Área Metropolitana       | <b>816</b>     | 333,428                  | 0.24                                 |
| Yucatán                  | 1,989          | 971,345                  | 0.20                                 |
| Campeche                 | 219            | 185,075                  | 0.12                                 |
| Interestatales           | 8924           | -                        | 0.00                                 |

FUENTE: Para beneficiarios: base de datos 2006 proporcionada por la CDI; para la población indígena: Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, CONAPO, PNUD, INI.

Y si bien la cobertura directa del Programa es pequeña, ello no la hace insignificante pues no existen otros programas similares a nivel federal y/o local que atiendan esta problemática. Además su impacto es más de orden cualitativo si se considera que el beneficio obtenido, dependiendo del tipo de proyecto ejecutado, se multiplica en las comunidades a través de la transmisión de la enseñanza, el cambio en la conducta y mejora en las relaciones sociales derivado de la ejecución del proyecto o la experiencia demostrativa que pueden tener para el resto de la comunidad las acciones emprendidas con los beneficiarios directos. La estimación de este alcance real del Programa es difícil de realizar pues atiende a cuestiones subjetivas o cualitativas, inclusive algunas de ellas relacionadas con el tiempo (por ejemplo la transmisión generacional del aprendizaje), que son difícilmente cuantificables.

Un aspecto paralelo que debiera ser dimensionado es el relativo a la cobertura del Programa en términos del universo de atención, definido a partir de su población objetivo. Considerando que la Población Objetivo del Programa esta determinada como las *Comunidades indígenas, núcleos agrarios, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos y organizaciones civiles en general*, se pueden considerar como universo de atención a todas aquellas organizaciones que pertenecen a esta definición y que cumplen con los criterios de elegibilidad planteados. Actualmente el Programa no cuenta con una estimación de este Universo, ni de su cobertura. Aunque un indicador de que el universo de organizaciones sociales y civiles susceptibles de ser atendidas por el Programa se encuentra en crecimiento, lo constituye la respuesta a la Convocatoria que es notoriamente creciente año tras año, como ya observamos anteriormente.

### **Focalización**

En la Guía Operativa del Programa se señala como uno de los criterios para la dictaminación dar "Prioridad a proyectos provenientes directamente de comunidades y organizaciones indígenas que muestren una efectiva vinculación con las demandas de justicia de los pueblos indígenas y que propongan la satisfacción de sus servicios jurídicos".<sup>78</sup> No obstante, como ya señalamos en el

---

<sup>78</sup> Guía Operativa del Programa, p. 14

*apartado de normatividad, este y otros criterios resultan acertados en tanto ponderan que los proyectos provengan de los propios pueblos y comunidades, así como el que las organizaciones tengan un vínculo auténtico con las demandas y necesidades en el ámbito de la vigencia de derechos indígenas. No obstante, no resultan tan relevantes como debieran, dado que no forman parte de las Reglas de Operación, ni tampoco se hacen del conocimiento de las organizaciones postulantes, por lo que no terminan por tratar de inducir un perfil de proyecto y de actuación comunitaria de parte de la organización, además de que los propios proyectos no se orientan, en toda su capacidad, a poner en primer plano la participación de los actores indígenas.*

De modo que ante la ausencia de criterios de prioridad o focalización geográfica, social o económica en las Reglas de Operación, el equipo de evaluación construyó un índice que da cuenta del grado de equidad en la distribución del recurso entre la población indígena asentada en las entidades federativas. Este índice es de utilidad en la medida en que es una referencia posible a la equidad en la distribución del recurso es la correlación de este con la concentración de población indígena.

En la tabla que sigue se muestra la correlación entre la distribución de los recursos del PPCMJ entre las entidades federativas y la proporción de la población indígena por entidad. El valor óptimo del índice, que reflejaría una equidistribución del recurso respecto de la distribución poblacional, es 1. Los valores inferiores a 1 reflejan entidades que reciben proporcionalmente menos recurso respecto de la población indígena que concentran, y valores superiores a 1 reflejan el fenómeno inverso, entidades que reciben proporcionalmente mayores recursos respecto a su peso poblacional.

**INDICE DE CORRELACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL RECURSO  
Y DE LA POBLACIÓN INDÍGENA, 2006**

| Entidad            | Monto 2006             | % monto        | Población indígena total | % de pob indígena | % Pob Benef vs %pob indígena por Entidad Federativa |
|--------------------|------------------------|----------------|--------------------------|-------------------|---|
| MORELOS            | \$1,213,000.00         | 3.50%          | 44,745                   | 0.49%             | 7.18  |
| NAYARIT            | \$670,000.00           | 1.90%          | 31,988                   | 0.35%             | 5.45  |
| JALISCO            | \$657,500.00           | 1.90%          | 46,678                   | 0.51%             | 3.74  |
| CHIAPAS            | \$12,476,600.00        | 36.06%         | 1,036,903                | 11.29%            | 3.19  |
| SINALOA            | \$910,000.00           | 2.60%          | 75,345                   | 0.82%             | 3.17  |
| BAJA CALIFORNIA    | \$553,000.00           | 1.60%          | 80,984                   | 0.88%             | 1.81  |
| DURANGO            | \$196,000.00           | 0.60%          | 26,893                   | 0.29%             | 2.05  |
| SONORA             | \$550,000.00           | 1.59%          | 104,870                  | 1.14%             | 1.39  |
| QUINTANA ROO       | \$1,558,000.00         | 4.50%          | 338,158                  | 3.68%             | 1.22  |
| CHIHUAHUA          | \$415,000.00           | 1.20%          | 113,187                  | 1.23%             | 0.97  |
| CAMPECHE           | \$711,000.00           | 2.00%          | 185,075                  | 2.02%             | 0.99  |
| QUERÉTARO          | \$143,000.00           | 0.40%          | 37,499                   | 0.41%             | 0.98  |
| MICHOACAN          | \$536,500.00           | 1.55%          | 154,786                  | 1.69%             | 0.92  |
| GUERRERO           | \$1,411,500.00         | 4.08%          | 478,399                  | 5.21%             | 0.78  |
| VERACRUZ           | \$2,517,300.00         | 7.20%          | 936,308                  | 10.20%            | 0.71  |
| SAN LUIS POTOSÍ    | \$741,000.00           | 2.10%          | 325,253                  | 3.54%             | 0.59  |
| OAXACA             | \$3,089,500.00         | 8.93%          | 1,518,410                | 16.54%            | 0.54  |
| AREA METROPOLITANA | \$664,800.00           | 1.90%          | 333,428                  | 3.63%             | 0.52  |
| TABASCO            | \$135,618.00           | 0.39%          | 112,062                  | 1.22%             | 0.32  |
| HIDALGO            | \$855,000.00           | 2.40%          | 505,878                  | 5.51%             | 0.44  |
| PUEBLA             | \$983,000.00           | 2.80%          | 853,554                  | 9.30%             | 0.30  |
| MÉXICO             | \$660,000.00           | 1.90%          | 869,828                  | 9.47%             | 0.20  |
| YUCATÁN            | \$543,000.00           | 1.60%          | 971,345                  | 10.58%            | 0.15  |
| INTERESTATAL       | \$2,411,792.50         | 6.97%          | -                        | 0.00%             | N.A.  |
| <b>TOTAL</b>       | <b>\$34,602,110.50</b> | <b>100.00%</b> | <b>\$9,181,576</b>       | <b>100.00%</b>    | <b>1.00</b>   |

FUENTE: Para el monto de recurso: base de datos 2006 proporcionada por la CDI; para la población indígena: Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, CONAPO, PNUD, INI.  
N.A. No aplica

Como se desprende del análisis de la información anterior, no existe correlación entre la concentración de población indígena y los recursos distribuidos por el Programa. Al igual que el año pasado, de nueva cuenta son Morelos, Nayarit, Jalisco y Chiapas las entidades que reciben proporcionalmente más recursos que la población que detentan (inclusive la primeras dos reciben casi 7 y 6 veces más, respectivamente). Y por el contrario, entidades como Yucatán o el Estado de

México, al igual que el año pasado, reciben una proporción de recursos hasta 10 veces menor que su peso poblacional. Mención especial merece el caso de Oaxaca, que pese a tener la mayor cantidad de indígenas del país (16.5%), únicamente recibe el 9% de los recursos, mostrando un comportamiento casi idéntico al del año pasado.

Es así que el Programa, aún cuando cumple con los criterios de cobertura establecidos en las Reglas de Operación, no es equitativo en la distribución de recursos entre las entidades federativas, lo cual se explica porque no hay mecanismos o criterios normativos que regulen ni la equidad ni la focalización en la distribución del recurso. Más bien ésta se encuentra sujeta a la libre demanda.

A este respecto es preciso recordar que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2006<sup>79</sup> señala en el **Artículo 52**. *Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:*

*I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio y, en el caso, de los productores rurales su elegibilidad se establecerá en función del tipo y tamaño de la tenencia de la tierra;*

*II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del proyecto. En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, **los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menores ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos.***

*Lo dispuesto en esta fracción sólo será aplicable para los subsidios que correspondan al gasto programable, a fideicomisos y los que provengan de recursos propios de entidades;*

*III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue **acceso equitativo** y transparente a todos los grupos sociales y géneros;*

El Programa al no plantearse criterios de focalización o distribución ocasiona una distorsión en el principio de equidad entre entidades que, de acuerdo con lo establecido en el PEF 2006, debe prevalecer en la distribución de subsidios públicos.

<sup>79</sup> Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2005. Los subrayados son nuestros

Por otro lado, es de destacarse que, a excepción de Chiapas, las entidades que son mayormente beneficiadas por esta inequitativa distribución del recurso (Morelos, Jalisco, y Nayarit), no son las que detentan una mayor conflictividad o urgencia respecto a la vigencia de los derechos indígenas. Por ejemplo por lo que se refiere a conflictos agrarios de mayor gravedad, o de graves violaciones a los derechos humanos indígenas. Lo que nos muestra que la distribución del recurso tampoco obedece a aspectos relacionados con los grados de rezago o conflictividad ubicados dentro del campo de acción pública de la vigencia de derechos indígenas.

En este escenario, se recomienda al Programa incorporar linamientos que permitan ordenar la demanda nacional a fin de que no se den tales desequilibrios, incorporando, por ejemplo, montos tope por entidad federativa con base en criterios claros. Estos criterios pueden ser referenciados a la distribución de la población indígena; al grado de problemática o conflictividad respecto a la vigencia de derechos indígenas y procuración de justicia que registra cada estado, o al nivel de marginación estatal (si es que se considera una importante correlación entre marginalidad y vulnerabilidad social, política y cultural), entre otros; En todo caso, el aspecto fundamental es que la distribución del recurso no se encuentre sujeta exclusivamente a la libre demanda, pues es obligación del sector público distribuir los escasos recursos con que cuenta de acuerdo con las necesidades de la población a atender y bajo los principios establecidos en el PEF.

Por otro lado, se debe señalar que esta concentración de recursos debe entenderse también por la creciente demanda que se vive en esos estados. Efectivamente, el recurso se está concentrando en Chiapas, Veracruz, Guerrero y Oaxaca, pero ello se debe también a que existe una demanda proporcionalmente superior a la que se presenta en otras entidades. Cuestión que, ante lo limitado de los recursos, tiene como consecuencia que precisamente en esas entidades se este presentando un bajo porcentaje de proyectos aprobados respecto de los presentados.

Como se podrá observar en la tabla siguiente, las cuatro entidades señaladas se encuentran por debajo de la media nacional de porcentaje de proyectos aprobados<sup>80</sup> respecto de los proyectos recibidos. En particular agrupan el 65% de los proyectos presentados, aunque solo se les aprueban el 63%, además de que concentran alrededor del 56% de los recursos asignados.

---

<sup>80</sup> Consideramos como proyectos apoyados aquellos que recibieron por lo menos la primera ministración.

PROYECTOS RECIBIDOS Y APROBADOS POR ENTIDAD

| ESTADO                   | PROYECTOS RECIBIDOS | PROYECTOS APROBADOS | PORCENTAJE DE PROYECTOS APROBADOS VS RECIBIDOS |
|--------------------------|---------------------|---------------------|--|
| DURANGO                  | 2                   | 2                   | 100.0  |
| MORELOS                  | 12                  | 12                  | 100.0  |
| SONORA                   | 6                   | 6                   | 100.0  |
| INTERESTATALES*          | 24                  | 23                  | 95.8   |
| QUINTANA ROO             | 16                  | 15                  | 93.8   |
| ESTADO DE MÉXICO         | 9                   | 8                   | 88.9   |
| CAMPECHE                 | 8                   | 7                   | 87.5   |
| NAYARIT                  | 6                   | 5                   | 83.3   |
| SINALOA                  | 11                  | 9                   | 81.8   |
| HIDALGO                  | 10                  | 8                   | 80.0   |
| MICHOACÁN                | 9                   | 7                   | 77.8   |
| SAN LUIS POTOSÍ          | 11                  | 8                   | 72.7   |
| AREA METROPOLITANA       | 10                  | 7                   | 70.0   |
| PUEBLA                   | 13                  | 9                   | 69.2   |
| <b>PROMEDIO NACIONAL</b> | <b>606</b>          | <b>414</b>          | <b>68.3</b>                                    |
| CHIAPAS                  | 261                 | 174                 | 66.7   |
| VERACRUZ                 | 48                  | 32                  | 66.7   |
| JALISCO                  | 14                  | 9                   | 64.3   |
| GUERRERO                 | 27                  | 17                  | 62.9   |
| OAXACA                   | 61                  | 36                  | 59.0   |
| TABASCO                  | 4                   | 2                   | 50.0   |
| CHIHUAHUA                | 10                  | 5                   | 50.0   |
| QUERÉTARO                | 2                   | 1                   | 50.0   |
| YUCATÁN                  | 15                  | 6                   | 40.0   |
| BAJA CALIFORNIA          | 17                  | 6                   | 35.2   |

Tabla elaborada a partir de datos proporcionados por el Programa. \*La cobertura de los proyectos interestatales corresponde a los estados de: Baja California, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Yucatán, Morelos, Tabasco, Querétaro y Veracruz. Por lo que las acciones realizadas por estas organizaciones se distribuyen en los estados citados.

Recapitulando sobre diversas observaciones que a lo largo de la investigación se han planteado sobre la distribución de los recursos, concluimos que es evidente que los criterios actuales, señalados en la *Guía Operativa*, resultan no sólo ampliamente desfasados, sino incluso contrarios al cometido institucional. Efectivamente, el criterio de programación y presupuestación de los recursos

para el financiamiento de proyectos, consistente en considerar “la demanda captada en cada unidad administrativa del año inmediato anterior”<sup>81</sup> resulta poco efectivo para dar respuesta a la enorme complejidad que encierra el campo de acción pública de la vigencia de los derechos indígenas en un país tan homogéneo como el nuestro. Se hace imprescindible incorporar variables de tipo social que le permitan priorizar para impulsar acciones con un sentido más estratégico. Criterios como la etnia, la entidad federativa y los territorios indígenas, la pertinencia de la materia o la perspectiva de género, son indispensables si se quiere llevar la lógica multicultural que está cubriendo paulatinamente el mandato de ley en el que se ve inmerso el Programa desde diversos frentes.

### 3.3.2 ANÁLISIS DE BENEFICIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA POBLACIÓN

#### OBJETIVO Y LOS BENEFICIARIOS DIRECTOS

De acuerdo con la metodología planteada por el equipo evaluador, la valoración del impacto del Programa se construyó a partir de la información levantada en campo con los beneficiarios directos de los proyectos realizados por las organizaciones financiadas por el Programa.

Se partió del objetivo general del Programa plasmado en las Reglas de Operación que establece lo siguiente:

*“Contribuir a generar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan los derechos individuales y colectivos establecidos en la legislación nacional; y que el Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia, a través de apoyar, mediante financiamiento directo, a proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso a actividades de procuración de justicia basado en el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural”.*

En concordancia con ello, se consideró que el fin último del Programa referido al ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas sitúa como beneficiarios finales a los indígenas de las comunidades en las cuales operan los proyectos. Por ello, se

---

<sup>81</sup> Guía Operativa, op. cit. apartado 5.2 Etapa de Programación y Presupuestación, p. 10



consideró como unidad informante básica para la valoración del impacto del Programa a los beneficiarios directos de los proyectos.

A partir de las entrevistas aplicadas en campo se identificó la percepción que tienen respecto de los cambios en sus condiciones de vida como resultado de la aplicación del Programa. En este sentido, el impacto se valoró a través de la mirada y la percepción de los propios beneficiarios, no siendo factible construir un indicador de medición en virtud de no contar con un diagnóstico previo que permitiera comparar las condiciones de los beneficiarios directos antes y después de la implementación del Programa.

En este punto es importante tomar en cuenta que los beneficios impulsados por el Programa están relacionados con la vigencia y ejercicio de los derechos, lo cual por un lado no es físicamente cuantificable, y por el otro, no es un efecto que se evidencie a tan corto plazo (un ejercicio fiscal).

Tomando en cuenta estas circunstancias, consideramos que el método de obtención de información, si bien es subjetivo, permite contar con insumos valiosos que nos aproximan a una identificación del grado y tipo de impacto que tuvo el Programa en 2006.

Adicionalmente, se consideró la mirada de las organizaciones, que son la población objetivo del Programa (de acuerdo con las Reglas de Operación) y los servidores públicos entrevistados, con la finalidad de obtener una valoración lo más integral posible.

Por principio de cuentas, resulta revelador que una muy alta proporción de las organizaciones reconozca que a través de los proyectos que impulsa los beneficiarios no están recibiendo beneficios económicos.

**¿Considera que a través del proyecto de su organización los beneficiarios están obteniendo beneficios económicos?**

|                 | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-----------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Sí              | 6          | 14.6       | 15.0              | 15.0                 |
| No              | 34         | 82.9       | 85.0              | 100.0                |
| Total           | 40         | 97.6       | 100.0             |                      |
| Sin información | 1          | 2.4        |                   |                      |
| Total           | 41         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

En contraste, casi es unánime la opinión de las organizaciones en el sentido de que los beneficiarios si reciben beneficios sociales.

**¿Considera que a través del proyecto de su organización, los beneficiarios están obteniendo beneficios sociales?**

|       | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Sí    | 40         | 97.6       | 97.6              | 97.6                 |
| No    | 1          | 2.4        | 2.4               | 100.0                |
| Total | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

Esta percepción es compartida por lo propios beneficiarios, quienes señalan como el principal apoyo para su vida personal, el *conocer sus derechos* (57.2%). En contraste, queda claro como los beneficios económicos son marginales.

**Los apoyos recibidos por la organización, ¿Cómo le han ayudado en su vida personal? (Dejar que conteste libremente y tratar de ubicar su respuesta en las siguientes opciones. De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia)**

|   | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Total | Porcentaje |
|---|------------------|-------------------|-------------------|-------|------------|
| conocer sus derechos                      | 87               | 4                 | 0                 | 91    | 57.2       |
| incrementar sus ingresos o tener trabajo  | 3                | 0                 | 0                 | 3     | 1.9        |
| mejorar sus relaciones con otras personas | 12               | 10                | 1                 | 23    | 14.5       |
| sentirse bien consigo mismo               | 9                | 2                 | 2                 | 13    | 8.2        |
| no le han ayudado                         | 12               | 2                 | 0                 | 14    | 8.8        |
| otro (especificar)                        | 15               | 0                 | 0                 | 15    | 9.4        |
| Total                                     |                  |                   |                   | 159   | 100.0      |

Fuente: base de datos de beneficiarios 2006

Entre los beneficios de tipo social que las organizaciones consideran estar generando en los beneficiarios, se encuentran predominantemente aquellas referidas al *fortalecimiento y capacidad de los pueblos indígenas (20.5%), la mejor convivencia en la familia (17.9%), y en la comunidad (15.4%)*, así como el *adquirir conocimiento sobre sus derechos (13%)*. De hecho, este último es el único de los cuatro señalados que de manera central es uno de los objetivos del Programa. Los referidos a mejorar la convivencia, muestran una coincidencia amplia con la percepción de los beneficiarios, en tanto ellos señalan que reciben como apoyo importante *el mejorar sus relaciones con otras personas (14.5%)*. Y aunque dichas temáticas no atienden al objetivo central del Programa, como resultado de la acción del mismo resultan más que aceptables.

Los servidores públicos también consideran que algunos de los principales beneficios del Programa son que generan *el conocimiento de derechos indígenas y el fortalecimiento de la organización indígena*.

**¿Cuáles considera que son los principales beneficios del Programa? (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 6 es el menos importante)**

|   | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Total | Porcentaje |
|---|------------------|-------------------|-------------------|-------|------------|
| conocimiento de derechos indígenas            | 21               | 4                 | 0                 | 25    | 41.0       |
| mayor participación de la mujer               | 3                | 10                | 1                 | 14    | 23.0       |
| fomento y/o fortalecimiento a la organización | 12               | 6                 | 4                 | 22    | 36.1       |
| otro (especificar)                            |                  |                   |                   |       |            |
| Total   |                  |                   |                   | 61    | 100.0      |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

El tipo de apoyo que los beneficiarios recibieron más frecuentemente, a su propio decir, fue *capacitación (69%)*, seguido de *asesoría (17.3%)*.

¿Qué tipo de apoyo recibió por parte de la organización (De ser necesario puede marcarse más de una opción señalando el orden de importancia donde 1 es el más importante y 6 el menos importante).

|                         | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Cuarta respuesta | Total | Porcentaje |
|-------------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------|------------|
| asesoría                | 32               | 6                 | 0                 | 0                | 38    | 17.3       |
| gestión                 | 8                | 6                 | 0                 | 0                | 14    | 6.4        |
| capacitación            | 132              | 18                | 2                 | 0                | 152   | 69.1       |
| no recibió ningún apoyo | 8                | 0                 | 0                 | 0                | 8     | 3.6        |
| otro (especifique)      | 4                | 0                 | 0                 | 0                | 4     | 1.8        |
| gestión                 | 0                | 0                 | 2                 | 0                | 2     | 0.9        |
| apoyo legal             | 0                | 0                 | 0                 | 2                | 2     | 0.9        |
| Total                   |                  |                   |                   |                  | 220   | 100.0      |

Fuente: base de datos de beneficiarios 2006.

Ello no es extraño si consideramos que del universo de organizaciones entrevistadas el 39.4% asegura que las acciones que comúnmente impulsa en otros proyectos son de *capacitación*, pero sobre todo porque en el proyecto objeto del financiamiento por parte del Programa en este 2006, en el 47% de las organizaciones tiene como acción central la *capacitación*. De ahí que, precisamente crean que las actividades de capacitación son las que generan mayor impacto, por lo que deben impulsarse más desde el Programa.

¿Qué actividades de las que le voy a mostrar a continuación, cree que el programa debe impulsar porque generan mayor impacto? (Mostrar tarjeta 2. Puede marcar hasta 5 opciones, siendo 1 la más importante y 5 la menos importante)

|  | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Cuarta respuesta | Quinta respuesta | Total      | Porcentaje   |
|--|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------|--------------|
| capacitación                             | 125              | 32                | 12                | 0                | 0                | 169        | 36.3         |
| defensoría                               | 25               | 36                | 9                 | 8                | 0                | 78         | 16.8         |
| gestoría                                 | 20               | 16                | 12                | 6                | 0                | 54         | 11.6         |
| estudios, diagnósticos o investigaciones | 0                | 16                | 9                 | 8                | 1                | 34         | 7.3          |
| promoción                                | 5                | 16                | 24                | 2                | 0                | 47         | 10.1         |
| asesoría                                 | 20               | 32                | 15                | 6                | 2                | 75         | 16.1         |
| otra (especificar)                       | 5                | 0                 | 3                 | 0                | 0                | 8          | 1.7          |
| <b>Total</b>                             |                  |                   |                   |                  |                  | <b>465</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

En ello también coincide una buena proporción de los servidores públicos, quienes consideran que las actividades de que el Programa debe impulsar puesto que generan mayor impacto son las de capacitación.

¿Qué actividades de las que le voy a mostrar a continuación, cree que el programa debe impulsar porque generan mayor impacto? (Mostrar tarjeta 2. Puede marcar hasta 5 opciones, siendo 1 la más importante y 5 la menos importante)

|  | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Cuarta respuesta | Quinta respuesta | Total      | Porcentaje   |
|--|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------|--------------|
| capacitación                             | 50               | 0                 | 3                 | 0                | 0                | 53         | 40.8         |
| estudios, diagnósticos o investigaciones | 10               | 4                 | 0                 | 0                | 0                | 14         | 10.8         |
| defensoría                               | 0                | 20                | 3                 | 0                | 1                | 24         | 18.5         |
| gestoría                                 | 0                | 4                 | 12                | 2                | 0                | 18         | 13.8         |
| promoción                                | 0                | 8                 | 0                 | 0                | 0                | 8          | 6.2          |
| asesoría                                 | 0                | 4                 | 3                 | 6                | 0                | 13         | 10.0         |
| <b>Total</b>                             |                  |                   |                   |                  |                  | <b>130</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

Respecto de los actores que resultan beneficiados por la acción del Programa, las organizaciones perciben que sus proyectos están incidiendo por igual tanto al conjunto de la comunidad, como a los beneficiarios directos, así como a la familia de los mismos.

**¿Cree que el proyecto genera beneficios? (Puede contestar más de una opción, donde 1 es más importante y 3 menos importante)**

|                                   | Primer respuesta | Segunda respuesta | Tercera respuesta | Total | Porcentaje |
|-----------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------|------------|
| a los beneficiarios directos      | 57               | 4                 | 0                 | 61    | 35.9       |
| a la familia de los beneficiarios | 21               | 22                | 0                 | 43    | 25.3       |
| a toda la comunidad               | 42               | 16                | 8                 | 66    | 38.8       |
| otro (especificar)                | 0                | 0                 | 0                 | 0     | 0.0        |
| Total                             |                  |                   |                   | 170   | 100.0      |

Fuente: base de datos de organizaciones 2006.

De hecho, el 80% de los beneficiarios considera que su familia se beneficio de los apoyos que ellos recibieron de las organizaciones. De la misma manera, dos de cada tres afirma que comunidad se beneficiaba de los apoyos recibidos por ellos y sus vecinos, en particular porque, a decir de la tercera parte de ellos, *coadyuva a la convivencia comunitaria*.

Una buena proporción de los servidores públicos también considera que los proyectos no sólo generan beneficios para la gente directamente involucrada en los proyectos, sino también lo hacen en las comunidades y en las familias de aquellos.

**¿El Programa genera beneficios a las comunidades?**

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 1          | 8.3        | 8.3               | 8.3                  |
| sí, en términos generales | 6          | 50.0       | 50.0              | 58.3                 |
| regular                   | 4          | 33.3       | 33.3              | 91.7                 |
| no, en términos generales | 1          | 8.3        | 8.3               | 100.0                |
| Total                     | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos de servidores públicos 2006.

¿El Programa genera beneficios a la familia de los beneficiarios directos?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 2          | 16.7       | 16.7              | 16.7                 |
| sí, en términos generales | 8          | 66.7       | 66.7              | 83.3                 |
| regular                   | 1          | 8.3        | 8.3               | 91.7                 |
| no, en términos generales | 1          | 8.3        | 8.3               | 100.0                |
| Total                     | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos servidores públicos 2006

Desde otra perspectiva, ante la pregunta de a quienes beneficia más las acciones del Programa, si a los indígenas o a la organización, dos terceras partes de los beneficiarios considera que *a los dos por igual*. Destaca que una proporción casi semejante de las organizaciones entrevistadas opina exactamente lo mismo.

De modo que los tres actores del Programa (servidores públicos, organizaciones y beneficiarios) coinciden en señalar como principales beneficios el propiciar el conocimiento de los derechos indígenas, fortalecer la identidad indígena y fomentar la organización. Esto, a consideración de dichos actores, mediante acciones de capacitación, las cuales deben promoverse más intensamente. Para ellos, estas cuestiones están teniendo impacto tanto en los beneficiarios, como en sus familias y en general en su comunidad. Finalmente, servidores públicos y organizaciones tienen amplias coincidencias respecto del impacto del Programa: ambos consideran que las beneficia por igual tanto a ellas como a los propios indígenas.

**3.3.3 ANÁLISIS DE IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR, LA EQUIDAD, LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES.**

A pesar de que el Programa considera en sus Reglas de Operación como una de las materias posibles de los proyectos el tema de *los derechos de la mujer*, en realidad ello no significa que se cuente con una perspectiva de género. Ello es así porque en las Reglas de Operación no existe algún objetivo relacionado con la equidad de género o el fortalecimiento en la vigencia de los

derechos específicos de las mujeres. Así como tampoco a lo largo del proceso operativo existe algún tipo de acción, actividad o mecanismo que busque reconocer las condiciones diferenciadas entre hombres y mujeres, y por tanto no considera dentro de la mecánica operativa elementos que faciliten o promuevan el acceso de las organizaciones de mujeres o el incremento de las mismas como beneficiarias de las acciones del Programa. Asimismo, la normatividad del Programa no discrimina la participación de las mujeres, ya sea como población objetivo (organizaciones de mujeres) o como beneficiaria final de las acciones de los Proyectos.

Por otro lado, es un hecho que en cualquiera de las otras materias que apoya el Programa puede estar el tema de las mujeres y sus derechos como una línea transversal, aunque no explícita, lo cual sería en última instancia mérito del propio proyecto, puesto que la normatividad no orienta a ello, por medio de esquemas que busquen priorizar tal orientación.

Partiendo de esto, es que no se cuentan con elementos de referencia normativa para evaluar el *cumplimiento* del Programa respecto al bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de mujeres, pues el mismo no se planteó tales objetivos, por lo que tampoco se tienen explícitamente definidas estrategias o acciones directamente encaminadas a tales fines.

Por lo anteriormente señalado, tampoco se cuentan con elementos para evaluar el cumplimiento de la meta de proyectos con perspectiva de género, indicador establecido en las Reglas de Operación y que, como se señaló en el apartado de *Cumplimiento de metas físicas* y financieras, abordaríamos en este a apartado. El indicador respectivo está planteado de la siguiente manera:

| Nombre del Indicador  | Fórmula   | Resultado<br>(acumulado enero- diciembre) |
|---|---|---|
| Proyectos con perspectiva de género, financiados y ejecutados por parte de las organizaciones civiles y comunitarias. | $\frac{\text{Proyectos financiados con perspectiva de género}}{\text{Total de proyectos financiados}} \times 100$ | El indicador es anual.                    |

Por lo tanto, el análisis del impacto del Programa en las mujeres se acota a la evaluación de la



participación directa e indirecta de éstas en las organizaciones, los proyectos y sus beneficios y la percepción que los beneficiarios, las organizaciones y los servidores públicos tienen respecto al impacto del Programa en este terreno. Por otro lado, a partir de las percepciones de los tres actores del Programa (beneficiarios, organizaciones y servidores públicos), es que analizaremos algunas consideraciones sobre la participación de la mujer.

Así, se considerarán cinco elementos de análisis: 1) la participación relativa de las mujeres como beneficiarias directas; 2) la participación relativa de las organizaciones de mujeres; 3) los proyectos aprobados que tienen como tema el derecho de las mujeres; y, 4) el grado de participación de la mujer en la definición y ejecución de los proyectos, así como la percepción que tienen los actores entrevistados en el trabajo de campo de los beneficios adquiridos y el impacto en la equidad de género.

#### Participación relativa de las mujeres como beneficiarias directas

En el presente año, las mujeres beneficiarias directas de los proyectos financiados son 71,679 lo que representa el 45.8% de los 157,6902 beneficiarios totales. Este porcentaje viene a ser apenas dos décimas mayor a la tasa de participación de las mujeres como beneficiarias mostrada en 2005, con lo que se revierte ligeramente la tendencia descendente en el rubro en los últimos años.

#### MUJERES INDÍGENAS BENEFICIARIAS 2003-2006

|   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Mujeres indígenas beneficiarias directas      | 59,332 | 44,181 | 56,273 | 71,679 |
| Porcentaje respecto al total de beneficiarios | 51.3   | 48.2   | 45.5   | 45.8   |

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos 2006 proporcionada por la CDI

## Participación relativa de las organizaciones de mujeres

El dato de la participación relativa de las mujeres como beneficiarias directas del Programa, en este caso se corresponde con el de las organizaciones de mujeres que han recibido financiamiento en este 2006, que prácticamente se mantuvo en el mismo porcentaje del año pasado, aumentando sólo de 7.4% a 7.8%. Ello permite establecer una correlación en términos de que en la medida en que aumente el número de organizaciones de mujeres apoyadas por el Programa, la proporción de beneficiarias aumentará también.

Destaca el hecho de que 23 de las 31<sup>82</sup> organizaciones de mujeres financiadas por el Programa en este 2006, esto es, más de 2/3 partes, sean del Estado de Chiapas, mientras que en la amplia mayoría de las entidades restantes, no existe ninguna. Más aun, 13 de esas 31 organizaciones se encuentran adscritas al Centro Coordinador de Las Margaritas, ubicado en el municipio del mismo nombre en el Estado de Chiapas.

Así mismo, resulta relevante observar el poco peso que tienen las organizaciones de mujeres respecto al padrón de organizaciones beneficiarias del Programa, pues significan sólo el 7.5% del total.

### ORGANIZACIONES DE MUJERES INDÍGENAS 2003-2006

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|
| Total de organizaciones financiadas            | 258  | 253  | 335  | 414  |
| Organizaciones de mujeres                      | 9    | 12   | 25   | 31   |
| Participación de las organizaciones de mujeres | 3.5  | 4.7  | 7.4  | 7.5  |

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos 2006 proporcionada por la CD, a partir de la inclusión del término *mujer* ó *mujeres* en el nombre de la organización.

<sup>82</sup> Originalmente el Programa había aprobado proyectos de 33 organizaciones de mujeres, sin embargo a lo largo del proceso de implementación se cancelaron 2 de ellos.

### Proyectos aprobados que tienen como tema el derecho de las mujeres

En 2006 el 13.5% de las organizaciones presentaron proyectos con temas referidos directamente a los derechos de la mujer. Esta proporción viene a ser menor a la reportada en 2004 y 2005, aunque crece en números absolutos respecto a este último año, al pasar de 50 a 62 proyectos.

Por otro lado, considerando que el número de organizaciones de mujeres es únicamente de 31, el dato nos refleja que el tema los derechos de la mujer fue abordado por un número idéntico de organizaciones mixtas.

ORGANIZACIONES CON PROYECTOS CON EL TEMA DE DERECHOS DE LA MUJER  
 2003-2006

|  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Total de organizaciones financiadas                              | 258   | 253   | 335   | 414   |
| Organizaciones con el tema de derechos de la mujer               | 33    | 37    | 50    | 62    |
| Participación organizaciones con el tema de derechos de la mujer | 12.8% | 14.6% | 14.9% | 13.5% |

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos 2006 proporcionada por la CDI

A estas 62 organizaciones que tienen como tema central de sus proyectos el tema de derechos de la mujer, debemos agregar otras 85 que en sus actividades concretas refieren algunas actividades específicamente vinculadas a los derechos de la mujer.<sup>83</sup> Este dato resulta relevante, pues supone un interés por un número importante de organizaciones por trabajar algunos aspectos de los derechos de la mujer.

En abono a esta conclusión, se debe señalar que de las organizaciones entrevistadas en el trabajo de campo, sólo el 11% señaló que el tema de *equidad de género* es trabajado comúnmente por la organización. De hecho, sólo 16% señaló como tema central que *trabaja la organización en lo referente a los derechos indígenas, independientemente del proyecto apoyado este año* el de los

<sup>83</sup> Datos proporcionados por el Programa.

*derechos de la mujer*. Más aun, sólo 10% de las organizaciones indígenas coincidieron en señalar que *el tema central del proyecto financiado por la CDI es el de derechos de la mujer*.

### Grado de participación de la mujer en la definición y ejecución de los proyectos

De acuerdo con información proporcionada por las organizaciones entrevistadas, en donde el portavoz fue un hombre en el 68% de los casos, las mujeres participaron en el proceso de desarrollo del proyecto presentado ante el Programa, básicamente en la fase de aplicación (31.7%) y en la de planeación (24.4%); aunque también señalan casi en la misma proporción (26.8%) que lo hacen en todas las fases del mismo.

A pesar de que en abono de este último dato los entrevistados refieren que en el 70% de los casos dentro de sus organizaciones las mujeres juegan un papel activo, y que según el 30% para promoverlas se toman en cuenta *las necesidades e intereses de hombres y mujeres*, el que aparezcan con tal protagonismo parece referir a una inconsistencia

**¿En que parte del proceso de desarrollo de los proyectos de su organización participan las mujeres?**

|                    | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| planeación         | 10         | 24.4       | 24.4              | 24.4                 |
| gestión            | 2          | 4.9        | 4.9               | 29.3                 |
| aplicación         | 13         | 31.7       | 31.7              | 61.0                 |
| evaluación         | 3          | 7.3        | 7.3               | 68.3                 |
| en todas           | 11         | 26.8       | 26.8              | 95.1                 |
| en ninguna         | 1          | 2.4        | 2.4               | 97.6                 |
| otra (especificar) | 1          | 2.4        | 2.4               | 100.0                |
| Total              | 41         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos organizaciones 2006.

Efectivamente, existen elementos contextuales que nos permiten poner en duda ese dicho. Por principio de cuentas, debemos tomar el dicho de los propios portavoces, cuando señalan en un 63%, que en los asuntos de la comunidad las mujeres participan *menos que los hombres*. Además, sólo una tercera parte de los entrevistados considera que las mujeres *ejercen derechos en igualdad de condiciones que los hombres*. Aunado a ello, se reconoce que ellas tienen menos capacidad de

ejercicio de derechos que los hombres, lo cual incluso la tercera parte de los portavoces atribuye a *los usos y costumbres*. Si a ello sumamos los datos revisados en los tres puntos anteriores de este apartado, entonces dicho protagonismo femenino a lo interno de las organizaciones que señalan quienes hablan a su nombre, resulta un tanto infundado, pues no se explica como en diversas esferas de la vida social las mujeres no juegan un papel ampliamente participativa, pero a lo interno de la organización si lo hace. En abono a nuestras consideraciones están los análisis que sobre el tema se hace en el estudio cualitativo realizado con una organización de mujeres indígenas de Chiapas, mismo que se sintetiza en sus conclusiones referidas al impacto del Programa en el apartado siguiente.

Pese a nuestras consideraciones, dos terceras partes de los servidores públicos consideran que tanto el Programa fomenta una relación más equitativa entre los hombre y las mujeres de la comunidad, como también fomenta su participación en la ejecución del proyecto.

**¿El Programa fomenta una relación más equitativa entre los hombres y las mujeres de la comunidad?**

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Totalmente                | 4          | 33.3       | 33.3              | 33.3                 |
| sí, en términos generales | 4          | 33.3       | 33.3              | 66.7                 |
| Regular                   | 4          | 33.3       | 33.3              | 100.0                |
| Total                     | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos servidores públicos 2006.

**¿El programa fomenta la participación de las mujeres en los proyectos?**

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 5          | 41.7       | 41.7              | 41.7                 |
| sí, en términos generales | 6          | 50.0       | 50.0              | 91.7                 |
| regular                   | 1          | 8.3        | 8.3               | 100.0                |
| Total                     | 12         | 100.0      | 100.0             |                      |

Fuente: base de datos servidores públicos 2006.

Igual opinión tienen los propios beneficiarios, quienes en una amplia proporción señalan que el trabajo realizado por la organización favorece la participación de la mujer.

¿Considera usted que el trabajo de esta organización favorece la participación de la mujer?

|                           | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| totalmente                | 13         | 27.7       | 28.3              | 28.3                 |
| sí, en términos generales | 24         | 51.1       | 52.2              | 80.4                 |
| regular                   | 4          | 8.5        | 8.7               | 89.1                 |
| no, en términos generales | 3          | 6.4        | 6.5               | 95.7                 |
| de ninguna manera         | 1          | 2.1        | 2.2               | 97.8                 |
| no sabe                   | 1          | 2.1        | 2.2               | 100.0                |
| Total                     | 46         | 97.9       | 100.0             |                      |
| Sin información           | 1          | 2.1        |                   |                      |
| Total                     | 47         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos servidores públicos 2006.

Luego de la revisión de estos cuatro aspectos del impacto del Programa en la participación de la mujer, podemos decir que ésta sigue siendo muy marginal, con lo que se ha mantenido en el mismo nivel registrado en los últimos años, lo cual es en si mismo un hecho relevante. No obstante, dicha participación aun es muy dispar si la valoramos desde su comportamiento por entidades, donde Chiapas, y particularmente su Centro Coordinador de Las Margaritas, concentra una proporción importante. También es de relativizar esa participación si ubicamos que, pese a ser beneficiarias casi en la misma proporción que los hombres, no guardan esa participación equitativa respecto al número de organizaciones de mujeres, por ejemplo. No es lo mismo que las mujeres participen en el Programa como beneficiarias directas que como sujetas activas de los proyectos desde las propias organizaciones lo cual nosotros afirmamos que aun no sucede en la generalidad de los casos, pese a lo dicho por los actores del Programa, a quienes parece inspirar un sentimiento del deber ser, más que de lo que es. A estas dos dinámicas habría que sumar el hecho de que los proyectos con temática de *derechos de la mujer indígena* es la que más bajo monto promedio presenta de todas las temáticas señaladas por la Convocatoria. En descargo de esta deficiencia, debemos señalar que la misma no es exclusiva de Programa, sino de la Comisión misma, por lo que el esfuerzo para establecer una perspectiva de género es tarea de toda la institución.

### 3.3.4 CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS <sup>84</sup>

El Objetivo General del Programa establecido en las Reglas de Operación vigentes es: *Contribuir a generar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes ejerzan los derechos individuales y colectivos establecidos en la legislación nacional; y que el Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia basado en el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural*".

Por su parte, el objetivo específico es *"Apoyar proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia, mediante la transferencia de recursos financieros a organizaciones civiles y comunitarias con personalidad jurídica mediante mecanismos de corresponsabilidad"*

Como ha sido señalado en el apartado de normatividad, el Objetivo General es muy amplio y abarca dos ámbitos de incidencia, por un lado contribuir al ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los indígenas, y por el otro, a que el Estado propicie los mecanismos para un efectivo acceso a la justicia.

De acuerdo con los resultados de la investigación, el Programa por medio del financiamiento a proyectos sustentados por organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, efectivamente contribuye al ejercicio de los derechos en los indígenas, básicamente en dos vías: por un lado, a través de la promoción y transmisión de conocimientos acerca de los derechos individuales y colectivos directamente en las comunidades indígenas y, por el otro, a partir de la gestión de trámites de registro civil y asesorías legales, con lo cual abona en una mayor certidumbre legal y procuración de justicia. De manera concreta el Programa está sirviendo como un vehículo para la transmisión de conocimientos sobre los derechos indígenas, en sus muy diversas manifestaciones.

---

<sup>84</sup> En este apartado se recogen algunas de las conclusiones emitidas en el Informe de Evolución de Resultados de la Evaluación Externa del Programa en 2005.

La investigación de campo de esta evaluación, muestra que dicha contribución no se agota en los beneficiarios directos, sino que influye también en el núcleo familiar e incluso vecinal y comunitario, con lo que se amplía el radio de impacto del Programa. A este respecto, vale la pena recuperar lo dicho por los propios beneficiarios.

**Antes de participar en los trabajos de la organización ¿conocía algo de los derechos individuales y colectivos indígenas?**

|                 | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-----------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| mucho           | 1          | 2.1        | 2.3               | 2.3                  |
| regular         | 5          | 10.6       | 11.4              | 13.6                 |
| poco            | 19         | 40.4       | 43.2              | 56.8                 |
| nada            | 19         | 40.4       | 43.2              | 100.0                |
| Total           | 44         | 93.6       | 100.0             |                      |
| Sin información | 3          | 6.4        |                   |                      |
| Total           | 47         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos beneficiarios 2006.

**Hoy, después de participar en los trabajos de la organización ¿conoce más sobre los derechos individuales y colectivos?**

|                 | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|-----------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| mucho           | 4          | 8.5        | 9.1               | 9.1                  |
| regular         | 29         | 61.7       | 65.9              | 75.0                 |
| poco            | 11         | 23.4       | 25.0              | 100.0                |
| Total           | 44         | 93.6       | 100.0             |                      |
| Sin información | 3          | 6.4        |                   |                      |
| Total           | 47         | 100.0      |                   |                      |

Fuente: base de datos beneficiarios 2006.

Por lo que respecta al segundo ámbito de incidencia que plantea el Objetivo General, el Programa no registra elementos claros de cumplimiento en virtud de que no tiene acciones específicas para contribuir a que el *Estado propicie los mecanismos y procedimientos para un efectivo acceso a la justicia* por lo cual no se obtienen resultados en esta materia.

El objetivo específico, consistente en la transferencia de recursos a organizaciones civiles y comunitarias para que ellas impulsen proyectos de promoción y defensa de los derechos indígenas,



y que resulta central en la acción Programa, en el ejercicio fiscal que se evalúa ha sido cumplido en todos sus términos.

En síntesis, el programa cumplió parcialmente en 2006 con el Objetivo General, en virtud de que, como se señaló en el apartado de Normatividad, es muy amplio y desborda los alcances del propio Programa; no obstante, cumplió cabalmente con el Objetivo Específico planteado.

### **3.4 PROBLEMAS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS QUE OBSTACULIZAN LA OPERACIÓN<sup>85</sup>**

Dentro de los problemas endógenos ubicamos dos ámbitos: por un lado, el que en estricto sentido se refiere al Programa y, por el otro lado, el que tiene que ver con el marco de la operación del mismo en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Es decir, un primer ámbito de responsabilidad de actuación está dado por la definición administrativo-operativa de lo que conocemos en sí mismo como el Programa: la mecánica de operación, el ejercicio de recursos, los lineamientos que internamente emite para la operación (visitas de promoción, seguimiento, evaluación, etc.) y por los cuales responde enteramente su personal, encabezados por su coordinador nacional.

El segundo ámbito está dado por los lineamientos y políticas que se definen en el marco de la institución en el que opera el Programa, que define presupuestos, expide normatividad general como Reglas de Operación y Guías Operativas, etc.

Por problemas exógenos entenderemos todos aquellos que trascienden el marco de la institución, pero que se constituyen en un obstáculo directo a la operación del Programa. Son factores de índole financiero, de política pública nacional para los pueblos indígenas, etc.

---

<sup>85</sup> En este apartado se recogen algunas de las conclusiones emitidas en el Informe de Evolución de Resultados de la Evaluación Externa del Programa en 2005.

### 3.4.1 PROBLEMAS ENDÓGENOS

- Un factor general que incide en toda la operación del Programa es el de la normatividad, en particular las Reglas de Operación, que como se señaló desde la evaluación de 2005 y se reitera en ésta, registra una serie de incongruencias e imprecisiones que requieren ser subsanadas. Las incongruencias son varias: el objetivo general es muy ambicioso y trasciende las capacidades reales del Programa, no existen criterios de priorización o direccionamiento de los recursos, así como se ubica falta de correspondencia entre el Objetivo General y la Población Objetivo, entre otros problemas detectados. A la luz de la información proporcionada por el área responsable del Programa, éste es un factor que trasciende el ámbito de responsabilidad del mismo y recae en la Institución, e incluso en instancias externas como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que es la instancia que se encarga de aprobar la emisión de las Reglas de Operación.
- No existe una definición conceptual del Programa en el marco del quehacer institucional en torno a la vigencia de los derechos indígenas, lo cual impacta en la orientación, direccionalidad y complementariedad de las acciones del Programa. Ejemplo de ello es que no existen definiciones claras en torno a la focalización, la equidad de género y la coordinación institucional e interinstitucional, entre otros aspectos.
- Se constató la ausencia de una estrategia nacional de difusión de la Convocatoria que posibilite el concurso de más organizaciones y promueva la creación de nuevas organizaciones en torno al campo de acción pública de la procuración de derechos y justicia indígena.
- En términos de los recursos financieros, humanos y materiales con los que cuenta el Programa, existen limitaciones que afectan la operación. Si bien este es un problema que afecta a la administración pública en general, se convierte en un obstáculo en este caso para dar la adecuada asesoría y seguimiento a las organizaciones beneficiarias. El ejemplo más elocuente de esta situación es el hecho de que los servidores públicos que atienden directamente a las organizaciones en las delegaciones, se encuentran saturados de trabajo

pues realizan funciones polivalentes: al mismo tiempo que son los responsables del Programa en los estados y municipios, tienen la responsabilidad de la operación de otros programas más. Asimismo, por esta limitación de recursos, el seguimiento a las organizaciones y la convocatoria directa en comunidades se ve fuertemente menguada.

- La situación descrita se agravó este año con las restricciones que enfrentaron los operadores en campo para disponer del gasto operativo con mayor facilidad y oportunidad. Ello puso en riesgo el potencial de impacto del Programa, dado que este deposita en buena medida en la actuación de dichos operadores en cuestiones clave de la gestión institucional, tales como la difusión de la convocatoria y el seguimiento de los proyectos. Esto, además, generó una amplia insatisfacción entre los propios operativos, quienes padecieron una sobrecarga de trabajo superior a la de otros años, lo cual perciben como una expresión de insensibilidad por parte de la Institución.
- No se registran acciones de coordinación institucional con otras áreas de la CDI o, inclusive, con otras dependencias de gobiernos federal, estatal o municipal, para generar sinergias e incrementar el alcance y potencial del Programa.

#### 3.4.2 PROBLEMAS EXÓGENOS

- La Legislación nacional no reconoce la particular forma de organización de las comunidades indígenas y las obliga a cumplir formalidades (CLUNI) más acordes con la realidad de otros sectores, lo cual obstaculiza la participación de un número considerable de organizaciones de indígenas de muchos estados del país.
- Falta de recursos presupuestales para dar mayores posibilidades de acompañamiento, seguimiento y asesoría al Programa.
- Pese a los avances en la legislación nacional y estatal en materia de procuración de justicia y derechos indígenas, las políticas públicas de orden federal, estatal y municipal son aún

muy escasas, lo que representa una limitación para generar sinergias y complementar acciones que potencien el impacto.

### 3.4.3 FACTORES QUE HAN FAVORECIDO LOS CASOS DE ÉXITO

- El perfil y experiencia de los Servidores Públicos de la CDI, que conocen el trabajo en campo y la realidad de las comunidades indígenas, lo cual representa un capital institucional que favorece el éxito del Programa.
- La acreditación que el Programa tiene ante numerosas organizaciones indígenas o con trabajo en comunidades indígenas, luego de que permanece en términos generales bajo la misma orientación desde la época del INI. Este hecho hace que exista una respuesta aceptable a su convocatoria, en la cual muchas organizaciones ven un espacio de apoyo a sus iniciativas.
- Existe un amplísimo conglomerado de organizaciones, muchas de las cuales incluso se han creado en los últimos 10 años, que bajo una nueva perspectiva de los derechos y la justicia indígena han sido parte fundamental en darle mayor profundidad a los objetivos y medios que el Programa se plantea.
- Existe un creciente reconocimiento tanto en la sociedad como en el gobierno, de la importancia que tienen los derechos y la justicia indígena para el desarrollo nacional. Este proceso de cambio de orden cultural y político, allana el camino a esfuerzos como los que encarnan los proyectos, esfuerzos que hoy, lejos de ser vistos desde ópticas paternalistas, son promovidos con una perspectiva de derechos sociales.
- A diferencia de otros años, en este los procesos operativos experimentaron un alto grado de eficacia en cuanto a tiempos y calidad, con lo que se pudo cumplir en buena medida con las expectativas de las organizaciones y, con ello, ampliar las posibilidades de generar un mayor impacto.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado se exponen las principales conclusiones y recomendaciones que resultaron del análisis realizado a lo largo del presente informe, las cuales fueron estructuradas conforme a las cuatro dimensiones de análisis planteadas en la metodología de investigación. En el marco de esta última, son planteadas en la perspectiva de hacer patente tanto aquello que se debe fortalecer, como lo que es necesario replantear. Cabe señalar que varias de ellas se desprenden de la evaluación realizada en el 2005, la cuales conservan su vigencia en virtud de que tanto el perfil del Programa así como la normatividad que lo rige, son las mismas.

En particular las recomendaciones atienden al plazo que se considera adecuado para emprender el proceso de cambio de un aspecto determinado. Son recomendaciones de tres tipos:

- a) De corto plazo (**RCP**), aquellas que se pueden realizar en el marco de la norma reglamentaria (reglas operativas) y en el ámbito de la coordinación del Programa;
- b) De mediano plazo (**RMP**), aquellas que necesitan de la modificación de la norma reglamentaria y/o que requieren de definiciones por parte de la Dirección General de la Comisión y o incluso de alguna instancia externa;
- c) Las de largo plazo (**RLP**), aquellas que tienen que ver con la necesidad de un nuevo marco institucional definido junto con instancias externas a la CDI, además o junto a la transformación del marco legislativo.

##### **Pertinencia del Programa**

- El Programa es pertinente en tanto responde a una necesidad social actual, así como a una creciente demanda por parte de la sociedad civil organizada, de apoyo financiero para llevar a cabo acciones en torno a la procuración y acceso a la justicia por parte de los indígenas. Así mismo es pertinente en tanto no existe otro programa federal que lleve a cabo acciones similares, que pudieran representar duplicidad de esfuerzos o recursos. Muy al contrario, impulsa acciones complementarias, de sentido estratégico, al contribuir al fortalecimiento de

vínculos entre los esfuerzos que realiza la sociedad civil con diversos órganos del estado mexicano responsables de hacer vigentes los derechos indígenas.

- En este sentido, es pertinente tanto el objetivo del Programa como su estrategia central consistente en transferir recursos financieros a organizaciones de la sociedad civil (que se constituyen en comunidades indígenas, núcleos agrarios, organizaciones indígenas, organizaciones de promotores y defensores de los derechos humanos y organizaciones civiles en general), pues se atiende tanto la demanda de acciones encaminadas a la procuración de justicia, como a la necesidad de participación social de los actores sociales involucrados.

### **Dimensión de normatividad**

En el Anexo IV de este Informe se encuentra una propuesta de nuevas reglas de operación que compendia las recomendaciones hechas en este año y el pasado por parte de este equipo evaluador.

En tanto la creación de nuevas reglas de operación para el Programa no sólo dependen de la CDI, sino incluso de una serie de instancias externas como la COFEMER, se considera en general una

### **Recomendación de Mediano Plazo.**

No obstante ello, existen algunos otros aspectos de orden normativo que si pueden transformarse en el marco del Programa, los cuales se enuncian enseguida.

- Los Comités Dictaminadores de los proyectos están integrados exclusivamente por las unidades operativas o el área central de la CDI responsable del Programa, lo cual posibilita las presiones de grupos regionales o la inclusión de intereses específicos en el proceso de dictaminación, además de que se cierra la posibilidad de que se incorporen dictaminadores externos (que pueden ser de dependencias públicas o incluso otras áreas internas de la propia CDI) especializados en las distintas materias consideradas en los proyectos, lo cual enriquecería el análisis de los proyectos. Se considera necesario el fortalecimiento del

proceso de dictaminación de los proyectos mediante la búsqueda de esquemas alternativos para la integración y funcionamiento de los Comités Dictaminadores. (RCP)

### Dimensión de gestión y desempeño

Con la finalidad de garantizar una mayor amplitud y transparencia al proceso, se hacen al Programa las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer y diversificar los medios de difusión masivos para garantizar una cobertura amplia. En este sentido se propone que la Convocatoria sea publicada en otro diario de circulación nacional, así como, dependiendo de la disponibilidad presupuestal, en algunos diarios locales en la lengua indígena de los pueblos y comunidades de la región, sobre todo en aquellas entidades con mayor presencia indígena. (RCP)
- Fortalecer la difusión del Programa en las radios indígenas, traduciendo a las distintas lenguas la Convocatoria. (RCP)
- Ante la importante solicitud de las organizaciones de recibir capacitación y asesoría especializada, se considera que el Programa, en el marco de la CDI, debe analizar la pertinencia de articular una batería de apoyos integrales enfocados a fortalecer a las organizaciones dedicadas al tema de la vigencia de los derechos indígenas, o bien, articular acciones con otras instituciones para generar sinergias que permitan incrementar el potencial del Programa e incrementar la calidad del trabajo de las organizaciones. (RMP)

Respecto del costo de ejecución, Para la operación del Programa se autorizó un presupuesto anual modificado de \$37 millones 252 mil pesos. Al final del ejercicio fiscal 2006, el Programa reportó un presupuesto ejercido por la cantidad de \$36 millones 885 mil 297 pesos, de los cuales \$2 millones 301 mil 389 pesos corresponden a gastos indirectos<sup>86</sup> y 34 millones 583 mil 913 pesos para el

---

<sup>86</sup> Se incluyen gastos indirectos para la operación en los estados y oficinas centrales, honorarios, evaluación externa y apoyo económico a las organizaciones para sufragar sus gastos de constitución legal y uso de nombre .

apoyo convenido con 414 proyectos.<sup>87</sup> Con base en esos montos podemos señalar que el costo de ejecución del Programa fue de 6.2%, poco menos a la proporción de gasto observada en 2005, cuando fue de 6.9%. Esto es, por cada peso invertido directamente para financiar proyectos de la sociedad civil, el Programa necesitó 6.2 centavos para su operación. Costo que resulta aceptable si consideramos lo señalado por las Reglas de Operación del Programa en su punto 4.3.1, que dispone que “para los gastos de operación, seguimiento y evaluación, la CDI dispondrá hasta el 7% de los recursos asignados al Programa”.

Respecto del costo unitario, Al final de ejercicio fiscal se reportan \$2 millones 301 mil 389 pesos corresponden a gastos indirectos para apoyar 414 proyectos de organizaciones<sup>88</sup>, de tal manera que el costo unitario es de \$5,559 pesos. Es decir, el Programa ha gastado en promedio \$5,559 pesos en actividades administrativas por cada proyecto que apoyó. Este dato resulta considerablemente positivo si lo comparamos con el reportado en 2005, cuando se tuvo un costo unitario de \$6,808 pesos, el cual es casi un 20% menor.

Respecto del costo beneficio, Para 2006 se reporta un gasto de \$34.6 millones de pesos para el apoyo a 414 proyectos de organizaciones a través de la ministración del total de recursos comprometidos con todas ellas, mediante la suscripción de convenios. Con ello se beneficiaron directamente en su conjunto a 157,690 personas<sup>89</sup>. De ese total, 86,062 (54.2%) son hombres y 71,679 (45.8%) son mujeres. De modo tal que el costo beneficio de la operación del Programa del ejercicio 2006 es de \$222 pesos. Es decir, el Programa mediante el financiamiento otorgado a los proyectos de las organizaciones civiles gasta \$222 pesos en promedio por cada persona beneficiada. Esta tendencia es 8% menor a la registrada en 2005, cuando se dio un costo beneficio de \$245 pesos, lo que en otras palabras significa que disminuyó el costo del Programa por beneficiar a una persona de las que se relacionan bajo esa calidad con las organizaciones.

---

<sup>87</sup> De los 422 proyectos seleccionados en la convocatoria, a 8 no se les ministró ningún recurso, pese a que en el caso de 7 si se firmaron convenios.

<sup>88</sup> Cada uno de estos proyectos recibió por parte del Programa por lo menos una ministración.

<sup>89</sup> Se consideran los beneficiarios programados en los 414 proyectos a los que por lo menos se les entregó una ministración.



Respecto de los proyectos por entidad Chiapas Oaxaca, Veracruz y los proyectos interestatales aparecen con una tendencia creciente año tras año. En este 2006 juntas agrupan el 64% de los proyectos, cuando en 2005 llegaron a una proporción semejante, mientras que en 2004 significaron el 58 % y en 2003 el 54%. En síntesis, por segundo año consecutivo cuatro entidades concentran casi 2 de cada 3 de los proyectos financiados.

Respecto del total de recursos por entidad, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y los proyectos interestatales tienden a concentrar recursos en una magnitud del 59.2% del total, la cual es semejante a la observada en 2004 y 2005. Así mismo, esta concentración coincide con la observada en la distribución de proyectos promedio por estado, cuestión que debe ser revisada por Programa.

El menor crecimiento del presupuesto del Programa en este año (14%), comparado con el registrado en el número de proyectos seleccionados (30%), se tradujo en una leve disminución en el financiamiento promedio por proyecto, que pasó de \$90 mil 255 pesos para 2005 a \$83 mil 579 mil pesos en 2006. Con ello se da un retroceso de 7.7%, el cual si bien no es significativo, rompe con la tendencia de crecimiento mostrado en este aspecto, pues de 2004 a 2005 este rubro había crecido el 15%.

Si bien esta baja en el financiamiento promedio por proyecto se debe, por un lado, a la positiva ampliación de la base de organizaciones, por otro lado, también podría significar una disminución en el potencial de impacto del Programa, pues el incremento en los recursos disponibles, de un año a otro, tuvo que ser dividido entre un mayor número de organizaciones y, subsecuentemente, de beneficiarios.

Al analizar a nivel de entidad, en 2006 se observa que 8 de ellas tuvieron un gasto promedio por proyecto menor al nacional, destacándose dentro de ellas Chiapas y Veracruz, entidades que, como ya vimos anteriormente, concentran juntas el 50% del total de proyectos. Esto significa que en esas entidades se privilegia apoyar a más organizaciones, aunque ello implique otorgar menos recursos a cada organización en promedio, lo cual ya se ha convertido en una tendencia nacional del Programa.

## Dimensión de impacto

- La cobertura del Programa en 2006 en términos de los beneficiarios directos respecto de la población indígena total de los estados en donde se financiaron proyectos, es del 1.72%<sup>90</sup>. Si bien la cobertura es pequeña, es significativa en tanto no existen otros programas similares a nivel federal y/o local que atiendan esta problemática. Además su impacto es mayor si se considera que el beneficio obtenido, dependiendo del tipo de proyecto ejecutado, se multiplica en las comunidades a través de la transmisión de la enseñanza el cambio en la conducta y mejora en las relaciones sociales derivado de la ejecución del proyecto o la experiencia demostrativa que pueden tener para el resto de la comunidad las acciones emprendidas con los beneficiarios directos. Pese a ello, la cobertura está por debajo del mínimo aceptable para un Estado que se reivindica comprometido con los derechos de los pueblos indígenas.
- El Programa cumplió con los criterios de cobertura establecidos en las Reglas de Operación, sin embargo, no fue equitativo en la distribución del recurso entre las entidades federativas, lo cual se explica, como se señaló en el apartado correspondiente a normatividad, porque no hay mecanismos o criterios normativos que regulen ni la equidad ni la focalización en la distribución del recurso. Más bien ésta se encuentra sujeta a la libre demanda. Por ello de nueva cuenta en este 2006, estados como Morelos o Jalisco recibieron muchos más recursos que otras entidades, en tomando como referente la población indígena que detentan. Cosa contraria a lo sucedido con entidades como Yucatán o el Estado de México, que recibieron pocos recursos.
- En este escenario, se recomienda al Programa establecer montos tope por entidad federativa con base en criterios claros, previo a un análisis puntual de los objetivos y estrategias del Programa. Estos criterios pueden ser referenciados a la distribución de la

---

<sup>90</sup> Considerando como población indígena la estimación INI-CONAPO (10´189,514) contenida en *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002*

población indígena; al grado de problemática o conflictividad respecto a la vigencia de derechos indígenas y procuración de justicia que registra cada estado, o al nivel de marginación estatal (si es que se considera una importante correlación entre marginalidad y vulnerabilidad social, política y cultural), entre otros; En todo caso, el aspecto fundamental es que la distribución del recurso no se encuentre sujeta exclusivamente a la libre demanda, pues es obligación del sector público distribuir los escasos recursos con que cuenta de acuerdo con las necesidades de la población a atender y bajo los principios establecidos en el PEF. En todo caso, estos criterios se deben hacer compatibles con la lógica de operación descentralizada que acertadamente ha impulsado el Programa, y que implica, entre otras cuestiones, programar el presupuesto a ejercerse en cada entidad, así como el dejar en el ámbito local una parte importante de la decisión en el proceso de la dictaminación.

- Recapitulando sobre diversas observaciones que a lo largo de la investigación se han planteado sobre la distribución de los recursos, concluimos que es evidente que los criterios actuales, señalados en la *Guía Operativa*, resultan no sólo ampliamente desfasados, sino incluso contrarios al cometido institucional. Efectivamente, el criterio de programación y presupuestación de los recursos para el financiamiento de proyectos, consistente en considerar “la demanda captada en cada unidad administrativa del año inmediato anterior”<sup>91</sup> resulta poco efectivo para dar respuesta a la enorme complejidad que encierra el campo de acción pública de la vigencia de los derechos indígenas en un país tan homogéneo como el nuestro. Se hace imprescindible incorporar variables de tipo social que le permitan priorizar para impulsar acciones con un sentido más estratégico. Criterios como la etnia, la entidad federativa y los territorios indígenas, la pertinencia de la materia o la perspectiva de género, son indispensables si se quiere llevar la lógica multicultural que está cubriendo paulatinamente el mandato de ley en el que se ve inmerso el Programa desde diversos frentes.
- Respecto de la participación de las mujeres en el Programa, no se cuentan con elementos de referencia normativa para evaluar el *cumplimiento* del mismo respecto al bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de mujeres, pues el Programa no se planteó tales

---

<sup>91</sup> *Guía Operativa, op. cit. apartado 5.2 Etapa de Programación y Presupuestación, p. 10*

objetivos, así como tampoco se tienen explícitamente definidas estrategias o acciones directamente encaminadas a tales fines.

No obstante ello, podemos decir, a partir de diversos indicadores, que ésta sigue siendo muy marginal, con lo que se ha mantenido en el mismo nivel registrado en los últimos años, lo cual es en sí mismo un hecho relevante. Dicha participación aun es muy dispar si la valoramos desde su comportamiento por entidades, donde Chiapas, y particularmente su Centro Coordinador de Las Margaritas, concentra una proporción importante. También es de relativizar esa participación si ubicamos que, pese a ser beneficiarias casi en la misma proporción que los hombres, no guardan esa participación equitativa respecto al número de organizaciones de mujeres, por ejemplo. No es lo mismo que las mujeres participen en el Programa como beneficiarias directas que como sujetas activas de los proyectos desde las propias organizaciones lo cual nosotros afirmamos que aun no sucede en la generalidad de los casos, pese a lo dicho por los actores del Programa, a quienes parece inspirar un sentimiento del deber ser, más que de lo que es. A estas dos dinámicas habría que sumar el hecho de que los proyectos con temática de *derechos de la mujer indígena* es la que más bajo monto promedio presenta de todas las temáticas señaladas por la Convocatoria. En descargo de esta deficiencia, debemos señalar que la misma no es exclusiva de Programa, sino de la Comisión misma, por lo que el esfuerzo para establecer una perspectiva de género es tarea de toda la institución.

#### 4.1 ESCENARIO PROSPECTIVO Y FACTORES A CONSIDERAR PARA LA PERMANENCIA O READECUACIÓN DEL PROGRAMA<sup>92</sup>

El Programa ha tenido un impacto importante en las comunidades indígenas en las cuales opera, prueba de ello lo representa el contundente 98% de población beneficiaria que considera que el gobierno debe seguir apoyando las acciones de este tipo. Ello, junto con la creciente demanda por parte de los grupos organizados que trabajan en pro de la vigencia de los derechos de los indígenas, así como frente al hecho de que no existen otro tipo de Programas o acciones públicas con las características y alcances del Programa sujeto a evaluación, es que se considera altamente viable y necesaria su permanencia.

Sin embargo, esta permanencia deberá ser enriquecida a partir de su readecuación institucional. Como se desprende de las conclusiones generales, varias de las observaciones hechas por el equipo evaluador están relacionadas con la carencia de estrategias integrales que derivaran de una adecuada conceptualización del Programa, misma que no existe. En ese sentido, las inconsistencias y ausencias operativas y normativas detectadas reflejan problemas en el diseño institucional, el cual debiera estar plasmado en un documento rector que contenga su paradigma y modelo de actuación, mismo que debe enmarcarse en el esfuerzo de readecuar la política del Estado mexicano en torno a la vigencia de los derechos y por la procuración de la justicia de los pueblos indígenas.

Cualquier esfuerzo por fortalecer el Programa debe partir de esta primera consideración. Si no se parte de elaborar una definición conceptual integral del Programa subsistirán las inconsistencias detectadas mermando con ello su importante potencial.

Se considera que en el proceso de construcción conceptual del Programa deben involucrarse las perspectivas tanto de los operativos en campo de la CDI, como de las organizaciones beneficiarias. De igual forma, deberá ser un trabajo en el cual se involucren distintas áreas de la CDI, e incluso otras instancias públicas que interactúan en el mismo campo de acción pública, aunque ateniéndose

---

<sup>92</sup> En este apartado se recogen algunas de las conclusiones emitidas en el Informe de Evolución de Resultados de la Evaluación Externa del Programa en 2005.

cada una a su esfera de atribuciones. Ello en la perspectiva de contribuir en la necesaria redefinición de la política del Estado Mexicano para la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

A partir de la reconstrucción conceptual del Programa se considera necesario reformar la normatividad que lo rige delimitando los objetivos e incorporando criterios de equidad, focalización, priorización y género. En congruencia con la redefinición normativa, las instancias responsables del Programa deben construir estrategias operativas nacionales y regionales que permitan direccionar y articular los trabajos, considerando la confluencia de distintas áreas de la CDI. Así mismo, con la finalidad de hacer más eficiente su trabajo, deberá mejorar sus procesos operativos capacitando al personal regional generando mejores condiciones materiales y de fortalecimiento de capacidades y conocimientos, para el mejor desempeño de su labor.

El Programa debe evolucionar hacia una mayor integralidad en sus acciones y para ello debe ampliar los tipos de apoyo que ofrece mediante asesoría y acompañamiento sistemático a las organizaciones. En la misma dirección deberá actuar interinstitucionalmente concertando acciones con los tres ámbitos de gobierno.

Otro factor a considerar que abonaría en una mayor trascendencia de las acciones del Programa es el referido a la conveniencia de fomentar la organización de aquellos núcleos o grupos indígenas que se aglutinan en torno a la vigencia de derechos y procuración de justicia hacia los indígenas. El fomento referido debe trascender el apoyo a la formalización legal, debiendo incorporar acciones e instrumentos que coadyuven al proceso de estructuración de estos grupos.

Finalmente, se considera importante que en el marco de la revisión normativa del Programa se configuren criterios de elegibilidad que faciliten la mayor participación de grupos organizados de las propias comunidades indígenas.