

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
Operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los
Pueblos Indígenas

INFORME SOBRE EVALUACIÓN DE RESULTADOS
PERÍODO ENERO–DICIEMBRE 2006

MTRO. ARTURO CHÁVEZ LÓPEZ

LIC. MARTHA FABIOLA ZERMEÑO N.

LIC. MOISÉS DOMINGUEZ P.

ESTUDIOS A PROFUNDIDAD: ANTROP. TAJÍN VILLAGÓMEZ

DISEÑO DE LA MUESTRA MEDIANTE ENCUESTA MTRO. FELIPE MARTÍNEZ MOLOTLA

AYUDANTE DE INVESTIGACIÓN: MARIO YADÍN NUÑEZ



CONTENIDO

<i>Presentación</i>	3
<i>1. Introducción</i>	6
<i>2. Presentación del Programa</i>	19
2.1 Aspectos Básicos de Operación del Programa	19
2.2 Evolución del Programa 1991-2005 (FCI-PROFODECI)	26
<i>3. Pertinencia del Programa</i>	38
<i>4. Presentación de resultados</i>	49
4.1 Cumplimiento de objetivos	49
4.2 Cumplimiento de las Reglas de Operación y normatividad complementaria	52
4.3 Análisis de los recursos entregados a los beneficiarios	87
4.4 Cumplimiento de metas físicas y financieras	90
4.5 Análisis de costo-beneficio y costos unitarios	96
4.6 Análisis de los beneficios económicos y sociales en la población objetivo y los beneficiarios directos (impacto del PROFODECI)	105
4.7 Impacto sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.	125
4.8 Escenario prospectivo y factores a considerar para la permanencia o readecuación del Programa.	151
<i>5. Conclusiones y recomendaciones</i>	161



Presentación

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 54, fracción IV, inciso b) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2006, en el que se indica que los Programas sujetos a Reglas de Operación deberán presentar una evaluación de resultados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, y de conformidad con los Términos de Referencia para la evaluación de resultados 2006 del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI), emitidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se entrega el Informe de Evaluación considerando los resultados alcanzados en el periodo enero-diciembre de 2006 del Programa referido, mismo que ha sido realizado por un equipo de investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La evaluación externa del Programa tiene como objetivo general *evaluar el PROFODECI a partir de sus 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.*¹

De manera puntual, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Identificar el grado de cumplimiento de los objetivos general y específicos del Programa 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

¹ Términos de Referencia para la evaluación de resultados 2006 del PROFODECI.



- 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, así como los costos unitarios de los diferentes procesos de operación y administración del Programa
- 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
- 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 y los factores que han favorecido los casos de éxito en el ámbito del Programa, así como elaborar el o los escenarios prospectivos que permitan obtener los elementos para definir la permanencia o readecuación de los procesos y fases de operación.

Conforme a la Metodología de Evaluación desarrollada por este equipo, para cumplir con los objetivos señalados se realizó el análisis de la operación del Programa bajo tres dimensiones: normatividad, gestión y desempeño e impacto.

Esta entrega representa el informe final de los resultados del Programa alcanzados en el ejercicio fiscal 2006. Como fue establecido inicialmente se realizó el trabajo de campo en las dos modalidades definidas en la metodología, por un lado, la investigación cualitativa y a profundidad de dos casos seleccionados en coordinación con la CDI y la investigación cuantitativa mediante la aplicación de encuestas a una muestra representativa de los grupos o comunidades beneficiarios del Programa. Como se definió en la metodología, se aplicaron encuestas a los distintos actores sociales e institucionales que inciden en la operación del Programa; a saber, servidores públicos de



la CDI, responsables de los grupos y/o organizaciones y población indígena que radica en las localidades en las que operan los proyectos considerados en la muestra.

Es importante subrayar que los avances del Programa son evaluados a partir de la información proporcionada por la CDI respecto del corte del ejercicio fiscal 2006, sin embargo, los resultados tienen un carácter preliminar en tanto concluye el proceso de cierre financiero.

Esta entrega contiene el informe de resultados de la evaluación, la metodología de la evaluación (Anexo 1), la metodología y resultados del trabajo en campo (Anexo 2) y los tabulados de las encuestas aplicadas en campo (Anexo 3). Un último elemento que se integra es el referente a los resultados de la investigación cualitativa aplicada mediante la realización de dos estudios de caso (Anexo 4), que tienen como objetivo contar con elementos para profundizar en información cualitativa sobre el funcionamiento del Profodeci; sobre la pertinencia y efectividad de los Modelos de Atención Diferenciada; sobre la coordinación institucional; sobre el bienestar de las mujeres y la equidad de género y sobre el impacto en las condiciones de vida de las comunidades indígenas, particularmente desde el fortalecimiento de su identidad cultural.



1. Introducción

Los orígenes

La cuestión cultural en México como un asunto que involucra al proyecto nacional, es decir como un asunto de Estado, de ninguna manera es nuevo, data de tiempo atrás. En las siguientes líneas no se intentará un ejercicio histórico - genético de este proceso, sin embargo, se considera importante tener presentes las obras de quienes contribuyeron a despejar parte del conflicto que suponía la construcción nacional desde la tensión que generaba el enfrentamiento centenario entre indios, europeos y mestizos. Ellos son Wistano Luis Orozco (*Legislación y jurisprudencia sobre los terrenos baldíos*, 1895), Andrés Molina Enríquez (*Los grandes problemas nacionales*, 1909), Manuel Gamio (*Forjando Patria*, 1916), José Vasconcelos (*La raza cósmica*, 1925), Samuel Ramos (*El perfil del Hombre y la Cultura en México*, 1934), Octavio Paz (*El laberinto de la soledad*, 1949). Tal era la problemática a resolver en los albores del siglo XX, justo en el tramo de transición entre la época porfiriana, caracterizada por una desigualdad brutal, y el México posrevolucionario, que estaba obligado a reconstruir la paz social que desató el movimiento armado.

Tras el triunfo de la Revolución Mexicana una de las tareas prioritarias del Estado emergente era conformar la nueva nación, mediante la consolidación de un proyecto político y social capaz de conducir al país a la modernización, al progreso y al desarrollo. El camino no fue fácil, y tampoco exitoso, las contradicciones no se hicieron esperar y hubo disputas por el poder adosadas con traiciones, conflictos y enfrentamientos resueltos, o no, a sangre y fuego. Tal proyecto tenía que transitar en medio de una población social y culturalmente heterogénea y se proponía consolidar, amén de de otras cosas, un equilibrio relativo entre los escasos puntos urbanos con los múltiples asentamientos dispersos y empobrecidos del territorio nacional.



Se trataba, tal como lo entendían los intelectuales positivistas y evolucionistas del siglo XIX, de eliminar los obstáculos que impedían la emancipación de las “fuerzas del progreso y del orden” que particularmente se localizaban en las zonas “atrasadas” del México rural: lo indio. Su misión unificadora o integradora se identificó con una ideología nacionalista orientada hacia la fusión racial, lingüística y cultural.² Dicha ideología tuvo uno de sus brazos fuertes en el *indigenismo* cuya historia ha estado marcada de hitos, de fuertes polémicas, de aportes científicos y políticos, y también de letargos y omisiones. El indigenismo tuvo sus grandes momentos de formulación teórica y práctica entre las décadas de los años cuarenta y los sesenta; alcanzó su plenitud administrativa y burocrática en los años setenta, cuando fue iniciado un proceso que mereció críticas muy severas por parte de académicos y organizaciones sociales contra sus supuestos y fundamentos. Desde entonces inició una declinación que llegó a un punto muerto en la segunda mitad de los años noventa. Estas líneas tienen por intención reseñar algunos de los momentos clave en el despliegue de tal ideología indigenista, en particular desde sus alusiones y aportes a lo cultural, para entender el contexto en el que surge la acción institucional de fomento y desarrollo a las culturas indígenas.

Para ilustrar la complejidad de la época y entender la respuesta que el Estado intentó dar a la densidad de un problema con cobertura continental, es preciso tener presente la Resolución XLII correspondiente al Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en 1940 en Pátzcuaro Michoacán, donde se indica la necesidad de que cada Gobierno estableciera una agencia cuyo propósito fuera concentrar la atención sobre los problemas del indio, garantizando de una forma efectiva todos los servicios del Gobierno a favor de la resolución de aquéllos y constituyéndose en defensor del indio. No se trataba de monopolizar la administración de los asuntos indígenas sino de direccionar todos los recursos del gobierno hacia la solución de la problemática indígena.

Como consecuencia de esa Resolución es que en diciembre de 1948 fue creado el Instituto Nacional Indigenista (INI). En septiembre de ese año, fueron expuestos los motivos de la iniciativa de ley que

² Medina, Andrés, “Los ciclos del indigenismo: La política indigenista del siglo XX”, en Gutiérrez Chong, Natividad (Coord. et. al.) *Indigenismos, reflexiones críticas*. Instituto Nacional Indigenista, México, 2000, pp. 63-85. De este texto tomo en préstamo la periodización sobre el indigenismo.



sugería la creación del INI en el siguiente tenor: *Considerando que existen en el país grupos indígenas que suman más de cuatro millones de personas que en mayor o menor grado participan todavía de restos culturales que les dan una fisonomía propia, distinta a la del campesino mexicano; que estos grupos indígenas, organizados en comunidades, requieren un estudio especial para darles mayor atención de la que han recibido hasta ahora; y que en la cultura de estos grupos indígenas se conservan características que pueden ser utilizadas a favor de la cultura nacional, ya que continuarán dándole la fisonomía que la distingue de los demás pueblos de América y del mundo.*

La primera tarea del INI, con Alfonso Caso al frente, fue justamente definir al indio: *“Como persona, indio es aquel que siente pertenecer a una comunidad indígena, y políticamente –indigenismo es la política oficial del Estado mexicano hacia su población indígena. Su esencia es su calidad de descendiente de los creadores y portadores del glorioso pasado prehispánico, base de la identidad nacional, aún cuando prácticamente considera el criterio lingüístico y el cultural como mecanismos para su identificación”.*

Como hemos venido mencionando, la fuerza ideológica y política que impulsó la acción del Estado en referencia a la llamada problemática de los indios, se conoció como *indigenismo*. En sentido estricto, este puede ser entendido como una estrategia para organizar la relación con los pueblos indios en las sociedades pluriétnicas o multinacionales. Una manera fue a través de la cultura y específicamente de la educación. Por ejemplo Moisés Sáenz, quien no sólo propuso la creación del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas en 1936, organismo que coordinaría las acciones de las instituciones gubernamentales en su esfuerzo por trabajar con la población originaria de manera diferente a como lo hacían con la población mestiza, campesina e igualmente pobre del país, sino que, además de ser nombrado el Primer Director del Instituto Indigenista Interamericano, impulsó fuertemente la idea de tomar en cuenta las diferencias culturales como principio necesario para el desarrollo.³

³ Moisés Sáenz, *Carapan. Bosquejo de una experiencia*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, 1966 y *México íntegro*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1939.



A lo largo del tiempo se han podido reconocer posturas con ese carácter en la historia colonial y republicana del continente, sin embargo, y a decir por Oscar Arze Quintanilla, es hasta fines del siglo XX, a fines de los ochenta, cuando esas acciones se manifiestan más claramente y se constituyen en una estrategia continental común y en un movimiento generalizado. Ciertamente es que el indigenismo ha variado: desde la postulación de la integración de los pueblos indios en las sociedades nacionales y su virtual extinción como etnias; hasta el apoyo a los procesos de fortalecimiento de estos pueblos y sus identidades.

Las acciones indigenistas han puesto atención primordialmente a cuatro campos o áreas de intervención del Estado con los indios y entre ellas se ubica a la cultura. Cabe decir que su atención ha sido muy irregular. Ha aparecido y desaparecido de manera indistinta y siempre parcial: en unas ocasiones a partir de las artesanías, en otras del ritual o de la música, o bien –recurrentemente– a la organización social y comunitaria. En una época fue incluso estigmatizado aquel que la proponía como objeto de intervención, pues según los críticos, ello escamoteaba las bases materiales de la realidad, es decir, la tierra, lo agrario y su reforma. No es aventurado decir que debido a las reformas agrarias efectuadas en los setenta y ochenta, se minimizó el campo cultural de la acción indigenista en el continente.⁴

La cuestión de la composición culturalmente diferenciada de nuestro país, si bien apenas a fines del siglo pasado ha sido reconocida por la letra constitucional, ha sido motivo de diversas reflexiones que conformaron la base ideológica de la política indigenista en nuestro país al menos desde 1948, con la fundación del INI, hasta 1970. Parte sustantiva de esos estudios estaba orientada a tratar de conocer las dinámicas de las poblaciones indígenas en diferentes rubros: economía, estructura social, vida cultural, historia, relaciones de parentesco, relaciones interétnicas, procesos productivos, conocimiento tradicional, etcétera. En una época predominaron trabajos a nivel comunitario y en otra los referidos a las dinámicas regionales. En ambos casos, los resultados de las indagaciones promovieron elementos rectores de acciones institucionales, hoy denominadas “*políticas públicas*”,

⁴ Oscar Arze Quintanilla, “Del indigenismo a la indignidad. Cincuenta años de indigenismo continental”, en *Instituto Nacional Indigenista 40 años*, INI, 1988, p. 105 ss.



tanto para “*incorporar*” a los indígenas al desarrollo del país, como para aliviar la situación de atraso y marginación en que vivían.

Aguirre Beltrán

La acción indigenista abanderada por el INI cobró una forma particular con la emergencia de propuestas elaboradas a partir de averiguaciones científicas relevantes de las que destacan las aportadas por Gonzalo Aguirre Beltrán quien, entre otras cosas, se preocupó por analizar las consecuencias del contacto entre grupos portadores de culturas diferentes, a saber el indio y el mestizo.

Para desentrañar el intríngulis desarrolla dos conceptos contrapuestos: aculturación e integración. Conceptos en los que subyacen dicotomías como identidad y alteridad, aceptación y rechazo, dominación y resistencia, y cuyo encuentro lleva a síntesis parciales y a nuevas oposiciones antes de lograr la síntesis total.⁵ Hacia el año de 1957 publica un libro paradigmático: *El proceso de aculturación y el cambio sociocultural en México*, en él afirma que la historia de la cultura nacional, corresponde a la historia de la construcción e interrelación de indios y mestizos.

Para Aguirre el proceso de aculturación (*contacto entre dos o más culturas que intercambian elementos para crear una nueva*) constituye un fenómeno subyacente a la posición indigenista que intenta afianzar y consolidar la cultura mestiza. Sostiene que la cultura nacional puede abrirse paso a partir de reconocer a la cultura mestiza como la unión de los contrarios, asumir la aculturación y crear la nacionalidad mediante el indigenismo. Interesa decir que para el autor, ese proceso de aculturación sería irreversible e inevitable y estaría basado en el respeto a la personalidad y a la cultura indígena, pero de ningún modo buscaría reivindicar sus formas de gobierno como componentes de la administración estatal, por considerarlo una regresión en la historia. De lo que se trataba era de integrarlos. Para Aguirre no cabía duda que la expansión de la cultura industrial

⁵ Guillermo de la Peña, “Gonzalo Aguirre Beltrán”, en *Instituto Nacional Indigenista 40 Años*, INI 1988, pp. 355 ss.



podría ser traumática para los pueblos indígenas por lo que era importante erigir una política indigenista que contuviera las disrupciones y la desorganización subyacentes a la integración y, más bien, optimizar esta última de manera productiva.⁶

Es justo a partir de 1954, cuando publica *La política indigenista en México: Métodos y resultados*, que rompe definitivamente con los estudios de comunidad y lanza su *Teoría de la integración regional* donde plantea la necesidad de la investigación-acción en una región intercultural. Tal constituye el cimiento conceptual sobre el que se erigirán, como mecanismos operativos del indigenismo, los Centros Coordinadores del INI, hasta nuestros días ya con la CDI. Si bien había roto con la tradición funcionalista del análisis comunal por el regional y había reconocido la clave para reconstruir la dinámica dominical, tan pronto como sometía su modelo de intervención al examen estructural del modo de producción capitalista parecía derretírsele entre los dedos. En principio porque Beltrán concedía que la meta suprema del indigenismo era el de la integración nacional, tal como los preceptos revolucionarios lo indicaban. No veía en ese proceso algo cuestionable sino, por al contrario, lo concebía como un vehículo al cual se debía contribuir sin reservas, pues nos llevaría de la mano a la tan ansiada modernización. Ir en contra de tal proceso era tanto como traicionar a la Revolución misma. En su esquema, se trataba de combatir a las relaciones de casta a través del fomento educativo y productivo, al aumento de las comunicaciones en las regiones de refugio, a partir de lo cual se eliminarían las viejas injusticias y se instauraría un proyecto común: el desarrollo nacional.

Sin embargo nunca vio, no quiso ver, los vínculos que mantenían la reproducción de las relaciones de casta como condición del desarrollo de un capitalismo muy particular, donde las burguesías locales se sustentaban en el mantenimiento de los comerciantes y caciques regionales. Relaciones de casta como sustento de las relaciones de clase, algo que escapaba a la voluntad de la acción indigenista pues en la medida que se abrían las comunicaciones y se reducía el aislamiento milenario también se establecían las bases para la expansión del mercado capitalista, donde la

⁶ Cfr. Aguirre Beltrán, *El proceso de aculturación y el cambio sociocultural en México*, Universidad Iberoamericana, México, 1970, pp. 104-105.



pretensión de fundir o sintetizar la cultura originaria con la moderna quedaría en una formulación más deseable que posible y, en el mejor de los casos, tan ingenua como “bienintencionada”, si se atiende la voracidad característica de las relaciones de producción capitalistas.

En definitiva, para la visión evolucionista de los indigenistas de la posguerra, que trataron de minimizar los efectos negativos de la modernización, era absolutamente cierto que la *“secularización, individuación, y desarrollo integral eran momentos sucesivos en la búsqueda permanente de la libertad, el bienestar y la justicia para todos”*,⁷ por lo que actuaron en consecuencia.

Para Luís Echeverría la clave de la acción indigenista radicaba –literalmente- en la multiplicación de actividades a favor de los núcleos indígenas, a fin de que tuvieran mejores condiciones de vida y situaciones de justicia. Es por ello que durante su gobierno el INI creciera explosivamente: el número de Centros Coordinadores pasó de 11 a 90.

Con López Portillo como presidente se instaló un discurso de ofrecimiento a un reconocimiento de la pluralidad nacional y de la participación, sin embargo, la situación económica de la población indígena se recrudecía. Y no solo eso, también se subsumió la especificidad cultural de la cuestión indígena a las tesis de la marginalidad y la dependencia, en las cuales los indios fueron reducidos a su condición de pobres y marginados. Así estuvo la política indigenista hasta el sexenio de Salinas de Gortari cuando se abrieron paso reformas constitucionales que reconocían el carácter pluricultural de la nación radicado en su población originaria, los pueblos indígenas.

El indigenismo y la pluriculturalidad

El 27 de junio de 1989, se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la septuagésima sexta reunión de la Coordinación General de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países

⁷ Aguirre Beltrán, “Teoría y práctica de la educación indígena”, en Hewitt, Cynthia, *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México Rural*, El Colegio de México, México 1988, Op. Cit. p. 90.



independientes. La incorporación de México al mismo fue dada a conocer en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1990.

Dado el carácter de este documento, así como su observancia y cumplimiento, según la fracción Primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgó el Decreto el 25 de septiembre de 1990 por Carlos Salinas de Gortari.

Lo anterior fue determinante en la creación del Programa de Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas (PFSPPCPI), antecedente inmediato de Fondos para la Cultura Indígena (Fci), pues este surge en un contexto de apertura y disposición nacional e internacional, para brindar atención integral a los pueblos indígenas en el marco de sus derechos y libertades fundamentales. Específicamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 5o del Convenio establece que:

- a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean, tanto colectivamente como individualmente.
- b) Deberán respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.
- c) Deberán adoptarse con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Así, la promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas tiene entre sus fechas clave, la de 1989. Ese mismo año fue cuando el INI reinició las actividades de investigación científica en torno a los diferentes aspectos relacionados con la cultura y las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas del país. Al mismo tiempo activó procesos institucionales para fortalecer la identidad social indígena a través de la promoción cultural.



No sobra decir que por cultura el INI entendía en ese entonces al *“conjunto de procesos de identidad social que dan sentido de pertenencia a los miembros de una acción o segmentos constitutivos de la misma. De esa manera, la cultura se refiere a las lenguas, cosmovisiones, sistemas de conocimientos, instituciones sociales, normas, costumbres, tradiciones, prácticas agrícolas y patrones de relaciones interpersonales, entre otros muchos aspectos que hacen a los pueblos indígenas, conjuntos culturalmente diferenciados”*.⁸

1989 marcó un parteaguas en la política cultural dirigida a los pueblos y comunidades indígenas del país pues hasta ese momento no existía un Programa de alcance nacional dirigido a ese sector de la población. De hecho en ese mismo año nació también el Programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias, Pacmyc, dependiente de la Dirección General de Cultural Populares.

Fue así que en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México 1991-1994 se admitió que las culturas indígenas se preservan, transmiten y transforman por su propio vigor y conforme a sus tradiciones, al margen de la acción estatal. Es decir, existen independientemente del Estado y sus acciones. Al cobijo de ese reconocimiento y a través de la entonces Dirección de Investigación y Promoción Cultural del INI se llevaron a cabo un conjunto variado de actividades orientadas a fortalecer a las culturas indígenas como parte fundamental de la pluralidad cultural de la Nación, apenas reconocida en la Carta Magna.

Los Fondos para la Cultura Indígena

Como fue señalado anteriormente, una de las acciones que derivaron de tal reconocimiento fue la creación del *Programa de Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas de México* el 8 de agosto de 1990 en San Felipe del Progreso, como respuesta a la demanda de apoyos al desarrollo, preservación y difusión del patrimonio cultural. Los proyectos a apoyar eran generados por organizaciones sociales quienes concursaban por los recursos a partir de convocatorias, la primera de las cuales se publicó en 1991.

⁸ Oehmichen, Cristina (Coord.) *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*. (p. 229 ss.) INI 1994.



Para la operación del Programa, hubo la necesidad de formalizar la creación de cinco Fondos, los cuales agruparían por temas los diversos proyectos presentados. Ellos fueron: el Fondo para la consolidación de la cultura étnico – comunitaria, dirigido a fortalecer los proyectos que ya venían realizando las organizaciones y comunidades y que requerían de financiamiento adicional; el Fondo para la transferencia de medios de comunicación, destinado a ampliar el sistema de radios comunitarios indígenas; el Fondo para la consolidación de la cultura musical, desde donde se apoyó la adquisición de instrumentos musicales y vestuario para danzas; el Fondo para la protección de lugares sagrados y sitios históricos; y finalmente, creado en 1992, el Fondo para el apoyo a las formas tradicionales de transmisión de conocimiento. Según una base de datos del extinto INI, los cinco fondos apoyaron 3,688 proyectos por un monto de 29.9 millones de pesos a lo largo del periodo 1991 – 1994, teniendo la siguiente distribución por Fondo:



PROGRAMA DE FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PROMOCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO
1991-1994

FONDO	PROYECTOS	RECURSOS
Cultura étnico comunitaria	2 545	\$18 065 733.00
Cultura musical	514	\$5 311 681.00
Lugares sagrados	370	\$3 677 841.55
Transferencia de medios	192	\$1 848 550.90
Transmisión de conocimiento	67	\$ 489 926.99
TOTAL	3 688	\$ 29 393 713.36

Fuente: Cfr. Oemichen, *op. cit.* p. 238.

Entre los proyectos que demandaron mayor atención destacan la defensa de lugares sagrados, la organización de médicos tradicionales, las técnicas tradicionales para la producción artesanal, la preservación de ceremonias tradicionales, danzas y música.

Un aporte importante del Programa, válido para la política de “trasversalidad” que se pretende con la CDI, es la conformación de comisiones estatales para el apoyo a las culturas indígenas, integradas por asociaciones civiles y comunidad académica, además de autoridades municipales y dependencias de gobiernos estatales. Su función era, además de concertar sobre asuntos indígenas comunes o afines, dictaminar, asignar recursos y monitorear los proyectos aprobados.

Tres años después, en 1997, el acumulado de los proyectos financiados indicaba 6,480 proyectos, distribuidos no ya en Fondos sino en once campos culturales. De ellos tres son los que aglutinan el mayor porcentaje de proyectos financiados, 54%, se tratan de danza, cultura musical y tradición



ceremonial. Los montos totales erogados en ese período de siete años asciende a \$61,286,110.96 de los cuales los tres campos privilegiados concentraron el 47.56%.⁹

Como avances significativos de la operación del Programa, que se mantiene en la operación actual del *Programa para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas*, destaca el hecho de haber transferido a los beneficiarios el control de los recursos y de la implementación del proyecto, situándolos como ejecutores directos, con lo cual se restituye parte del valor perdido a diversas formas de organización ancestral, como los consejos de ancianos y las asambleas comunitarias.

Durante los trece años (1991-2003) que duró su ejecución los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) erogaron 148.5 millones de pesos con los cuales apoyaron el desarrollo de 11,682 proyectos culturales, que beneficiaron a 56 pueblos indígenas, distribuidos en 110 regiones pertenecientes a las 25 entidades federativas del país con presencia indígena.

FONDOS PARA LA CULTURA INDÍGENA
CAMPOS CULTURALES, PROYECTOS Y RECURSOS
1991 – 2003

Campo Cultural	Proyectos	Recursos
Apoyo a la Cultura Étnico - Comunitaria	917	13,529,767.91
Artesanías	1,202	13,483,429.80
Música Indígena	2,165	35,340,465.16
Danza Indígena	2,266	21,205,600.46
Medicina Tradicional	739	8,949,933.88
Tradición Ceremonial	2,231	15,904,087.61
Historia, Lengua Escrita y Oralidad	420	5,073,888.34
Lugares Sagrados y Sitios Históricos	1,107	16,608,240.09
Tecnología tradicional para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales	212	2,696,170.15
Transferencia de Medios Audiovisuales	217	3,914,890.76
Radio	206	2,870,002.74
Subtotal	11,682	139,576,476.90
Gastos de Operación		8,878,608.70
Total	11,682	148,455,085.60

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CDI.

⁹ Cfr. Víctor Granada, “Programas de Fondos para la cultura indígena, 1991-1998” en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, Primer informe, Tomo I. INI, PNUD, 2000, p. 265 ss.



Ya creada la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), en el año de 2004 los FCI desaparecen y se transforma la acción de fomento cultural para dar inicio al *Programa para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas* (PROFODECI), que rescata en buena medida las experiencias de trabajo logradas por Fondos para la Cultura Indígena y plantea el reforzamiento del Programa y su alineación con los nuevos atributos y facultades de la CDI.



2. Presentación del Programa

El PROFODECI conserva en esencia los objetivos y la manera de implementarse de los FCI, sin embargo, como se verá detalladamente a continuación, establece algunos cambios estratégicos y operativos con la finalidad de alinear su operación a los objetivos de la naciente CDI.

Entre los cambios más importantes resalta la incorporación del eje temático de Fomento a la Innovación y Creatividad Cultural; la implementación de instrumentos de planeación regional y/o estatal denominados Modelos de Atención Diferenciada (MAD); y el impulso a la concurrencia y corresponsabilidad institucional como mecanismo para avanzar en la integralidad y transversalidad de políticas, Programas y acciones para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, que constituye uno de los objetivos centrales de la Comisión.¹⁰

En términos financieros el Programa es fortalecido con un crecimiento de más del 50% respecto del último año de existencia de los FCI, lo cual de inicio brinda mayores posibilidades de incidencia.

2.1 Aspectos Básicos de Operación del Programa

El PROFODECI se encuentra orgánicamente ubicado en la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, que constituye el área operativa de la CDI. Cuenta con una Unidad Administrativa Responsable situada en las Oficinas Centrales y opera regionalmente a través de la estructura Delegacional de la CDI, que está compuesta por Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI).

¹⁰ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Artículo 3.

[illegible]

De acuerdo con los objetivos establecidos en las Reglas de Operación vigentes¹¹ el Programa se plantea *contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual.*

¹¹ Reglas de Operación del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, 2004.



- *Apoyar proyectos que impulsen la recuperación, preservación e innovación de los elementos y manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indígenas; a través del financiamiento de iniciativas presentadas por los individuos, organizaciones y comunidades indígenas.*
- *Documentar y difundir las manifestaciones culturales que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, de manera que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indígenas.*

El instrumento operativo básico del Programa consiste en el financiamiento directo a proyectos culturales solicitados por grupos, individuos, organizaciones o comunidades indígenas, que estén contenidos en los 3 ejes temáticos¹² establecidos por el Programa, que se enlistan a continuación:

1. PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

En este rubro se apoyan proyectos cuyo objetivo es la recuperación, documentación, difusión y vigencia de los elementos que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, en los siguientes campos:

- Investigación y registro de formas de organización comunitaria
- Historia, lengua escrita y oralidad
- Lugares sagrados y sitios históricos
- Museos comunitarios indígenas
- Rescate e innovación de técnicas tradicionales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales
- Rescate e innovación de técnicas artesanales
- Rescate de la gastronomía indígena
- Juegos y juguetes tradicionales

¹² Documento de Concepción del PROFODECI, archivo proporcionado por la CDI. 2004



2. FOMENTO Y DESARROLLO DE LA CREACIÓN ARTÍSTICA

Apoyo a proyectos comunitarios y/o regionales que estimulan la creatividad, innovación y respeto a la pluralidad y diversidad cultural de los pueblos indígenas, en los siguientes campos:

- Artes visuales (escultura, fotografía, pintura y vídeo)
- Literatura (cuento, ensayo, novela y poesía)
- Composición e interpretación musical
- Teatro indígena
- Otras de interés cultural y comunitario

3. APOYO A LAS MANIFESTACIONES CULTURALES

Proyectos que contribuyen a la autosuficiencia, continuidad, vigencia y fortalecimiento de las manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, en los siguientes campos:

- Tradición ceremonial
- Danza indígena
- Música indígena
- Medicina tradicional

Para llevar a cabo su responsabilidad, el Programa se instrumenta básicamente a través de la siguiente mecánica operativa:

Planeación



Esta es la etapa inicial del proceso operativo del Programa y consiste fundamentalmente en la elaboración de la estrategia estatal y/o regional de trabajo en materia cultural, y la identificación y captación de las demandas y necesidades culturales de los pueblos indígenas en los ámbitos regional, estatal y nacional.

Para lograr lo anterior se lleva a cabo un proceso de difusión y promoción del Programa a nivel territorial, a través de las estructuras regionales de la CDI (Delegaciones, Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena) y se elaboran los MAD cuyo objetivo es permitir la concreción de los objetivos y aspectos cualitativos y cuantitativos planteados en el Programa, a partir de identificar el contexto sociocultural que prevalece en las diversas regiones indígenas y entidades federativas que atiende la Comisión.

Asimismo los operadores regionales de la CDI llevan a cabo un proceso de asesoría y capacitación para la elaboración de los proyectos culturales, a las organizaciones y comunidades interesadas en participar.

Dictaminación

A partir de la recepción de las propuestas culturales, en esta etapa del proceso operativo se lleva a cabo la revisión y dictaminación de las propuestas culturales, para lo cual se integra un órgano o instancia de dictaminación en las Delegaciones estatales de la CDI. Los resultados de este proceso son enviados al Área responsable del Programa a nivel central para el análisis, revisión y validación definitiva de las propuestas.

Ejecución

Esta etapa del proceso inicia a partir de la notificación a las organizaciones y comunidades indígenas beneficiadas del resultado en el proceso de dictaminación de los proyectos.



Posteriormente se lleva a cabo la transferencia de recursos a las organizaciones o comunidades, a partir de la celebración de convenios de concertación públicos con la CDI, que buscan el cumplimiento de los objetivos y compromisos establecidos en los proyectos apoyados y en el Programa, así como la transparencia en el manejo de los recursos.

Las organizaciones y comunidades beneficiadas inician el desarrollo de los proyectos y al alcanzar las metas propuestas llevan a cabo el proceso de comprobación de recursos y la entrega de evidencias documentales, fotográficas o videográficas del trabajo cultural realizado.

Seguimiento

Durante todo el proceso de desarrollo de los proyectos, la CDI brinda asesoría, capacitación y seguimiento a las organizaciones y comunidades beneficiarias para la correcta ejecución de los proyectos culturales.

De acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación, las organizaciones y comunidades están comprometidas a entregar reportes de los avances físicos y financieros de los proyectos así como, al concluir los proyectos, entregar la comprobación de la aplicación de los proyectos.

Estrategias de trabajo

Los documentos rectores y normativos del PROFODECI consideran las siguientes estrategias de trabajo que tienen como finalidad incrementar el impacto del Programa en las comunidades indígenas, incidir en la presentación de propuestas culturales que respondan a los intereses de las propias comunidades y reconocer el contexto socioeconómico regional y/o local:

a) Validación Comunitaria



Los proyectos que se presenten así como los representantes designados por cada grupo u organización, deberán ser validados por sus asambleas comunitarias y/o autoridades civiles y tradicionales mediante un acta de asamblea suscrita por mayoría; de igual forma, se deberán constituir instancias de control y seguimiento desde las comunidades indígenas con la finalidad de observar el manejo de los recursos públicos y la ejecución de los proyectos.

b) Concurrencia Institucional

El Programa se plantea la promoción de la concurrencia institucional como una estrategia que permita impulsar la transversalidad de acciones y confluencia de esfuerzos. Esta estrategia se instrumenta a través de dos acciones concretas:

- la invitación a diversos actores indígenas y de otras instancias de gobierno, que trabajan directamente en las zonas indígenas, para la selección, apoyo, asesoría y seguimiento de las propuestas culturales presentadas, y
- la prioridad ofrecida a las organizaciones o comunidades que presenten recursos complementarios, ya sea de los propios beneficiarios o de otras instancias gubernamentales o privadas para el desarrollo de los proyectos.

c) Atención Diferenciada

Como una estrategia relevante, el PROFODECI establece a partir del año 2004 la elaboración de estrategias estatales y/o regionales de trabajo en materia cultural (MAD). La base de esta estrategia es la realización de un trabajo analítico - sistemático que considere la realidad socioeconómica y cultural existente en las diversas zonas indígenas, con el objetivo de diseñar propuestas de trabajo diferenciadas acordes con los contextos, necesidades e intereses locales.

d) Fomento a la innovación y la creación



A partir del año de 2004 se incorpora el eje temático de FOMENTO Y DESARROLLO DE LA CREACIÓN ARTÍSTICA (innovación) que contempla la incursión de cuatro campos culturales: Artes visuales (escultura, fotografía, pintura y vídeo), Literatura (cuento, ensayo, novela, poesía), Composición e interpretación musical, Teatro indígena y otras de interés cultural y comunitario. El objetivo de financiar actividades culturales de innovación es la promoción de la creatividad y el desarrollo cultural indígena, partiendo de la premisa de que el proceso cultural de los pueblos es dinámico y el Estado debe contemplar acciones públicas que respondan a esas necesidades de desarrollo de dicho proceso.

e) Difusión de manifestaciones culturales

Como una estrategia para coadyuvar en los procesos de identidad social y fortalecer las relaciones y reconocimiento intercultural de los pueblos indígenas, se solicita a los beneficiarios la elaboración y entrega de evidencias documentales, fotográficas y/o videográficas de la manifestación cultural apoyada, lo cual constituye un insumo importante para la difusión y revaloración de las expresiones culturales de los pueblos y comunidades indígenas participantes.

2.2 Evolución del Programa 1991-2005 (FCI-PROFODECI)

Con la finalidad de conocer la evolución del Programa desde su antecedente como Fondos para el Desarrollo de la Cultura Indígenas y evaluar los avances, coincidencias, prioridades y cambios entre los dos Programas en que ha tomado forma esta acción institucional (FCI y PROFODECI), se realizó un corte en la base de datos histórica proporcionada por la CDI, lo cual permitió hacer dos series de tiempo, la primera de 1991 a 2003 y la segunda de 2004 a 2005. A continuación se presenta el análisis de los resultados obtenidos.



Desde sus orígenes como Fondos (1991) hasta el año pasado como PROFODECI (2005), la acción institucional de fomento a la cultura indígena ha destinado 186.9 millones de pesos para financiar 13,032 proyectos culturales, en 25 entidades federativas.¹³

A lo largo de su existencia los FCI apoyaron un promedio anual de 899 proyectos. Los campos culturales más beneficiados fueron danza, tradición ceremonial y música, que concentraban el 57% de los proyectos anualmente financiados; en segundo término se encontraban los proyectos de artesanía, lugares sagrados, apoyo a la cultura étnico comunitaria y medicina tradicional, que en conjunto representaban el 34% del total de proyectos apoyados anualmente. En un tercer bloque de proyectos, muy alejado en cuanto a peso, se encuentran los campos culturales de historia y lengua oral, transferencia de medios, tecnología tradicional y radio, sumando 81 proyectos para alcanzar el 9% restante.

Por su parte, el PROFODECI ha financiado un promedio de 675 proyectos por año, 25% menos que los financiados anualmente por los FCI, destacando también por su importancia, en primer término, la música, la danza, la tradición ceremonial y la artesanía y en segundo lugar, pero con una gran distancia de diferencia, los proyectos relativos a Medicina Tradicional y Otros de Interés Cultural y Comunitario.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, en comparación con el número de proyectos apoyados anualmente por los FCI, la Música es la única actividad cultural que registra crecimiento en la era del PROFODECI. Todas las demás actividades culturales disminuyen sensiblemente el número de proyectos financiados, siendo los campos de Tecnología Tradicional para el Uso y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Historia, Lengua Escrita y Oral y Medicina Tradicional los que más disminuyen; considerando evidentemente los campos que permanecieron con la transición de los FCI al PROFODECI.

¹³ Base de datos proporcionada por la CDI



Contrario a la disminución registrada en el número de proyectos, con la creación del PROFODECI se incrementa de manera considerable el presupuesto destinado al Programa, por lo cual el recurso transferido anualmente a las organizaciones se sitúa en 23.7 millones de pesos, lo cual representa 121% más que los 10.7 millones transferidos por los FCI. De nueva cuenta, la actividad que en mayor medida es favorecida por el incremento en el recurso es la de Música, aunque en este caso también son favorecidas la Danza, la Tradición Ceremonial y las Artesanías.

Este escenario de mayores recursos totales para el PROFODECI y menores proyectos financiados da como resultado el fortalecimiento financiero por proyecto, que en promedio duplican sus recursos. En este caso, la política benefició a todos los campos culturales que se mantuvieron con la transición. En algunos campos culturales como el de Lugares Sagrados y Sitios Históricos los promedios más que se triplicaron y en el caso de la Música, congruente con el papel relevante que se le ha conferido, más que duplica el financiamiento por proyecto.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS 2006

FCI-PROFODECI
PROMEDIOS ANUALES
1991-2005

Campo cultural	Proyectos			Monto de Recursos			Recursos por Proyecto		
	1991-2003	2004-2005	Crecimiento	1991-2003	2004-2005	crecimiento	1991-2003	2004-2005	Crecimiento
Apoyo a la Cultura Étnico Com.	71	0	-100%	\$ 1,040,751.38	\$ -	-100%	\$14,987.37	\$ -	-100%
Artesanía	92	82	-11%	\$ 1,037,186.91	\$ 2,635,514.91	154%	\$11,056.00	\$ 32,425.62	193%
Música Indígena	167	219	31%	\$ 2,718,497.32	\$ 10,691,069.82	293%	\$15,909.43	\$ 48,750.84	206%
Danza Indígena	174	153	-12%	\$ 1,631,200.04	\$ 4,456,910.92	173%	\$ 9,992.96	\$ 29,119.01	191%
Medicina Tradicional	57	17	-70%	\$ 688,456.45	\$ 594,508.40	-14%	\$13,629.34	\$ 34,469.78	153%
Tradición Ceremonial	172	141	-18%	\$ 1,223,391.35	\$ 2,665,126.23	118%	\$ 6,977.39	\$ 18,838.82	170%
Historia, Lengua Escrita y Oral.	32	9	-74%	\$ 390,299.10	\$ 275,888.29	-29%	\$12,541.75	\$ 33,881.89	170%
Lugares Sagrados y Sitios Hist.	85	9	-90%	\$ 1,277,556.93	\$ 509,511.60	-60%	\$15,308.26	\$ 68,895.81	350%
Tec. trad. p/el uso y aprov. rec. Nat.	16	4	-79%	\$ 207,397.70	\$ 129,832.50	-37%	\$13,622.08	\$ 38,323.33	181%
Transferencia de Medios Aud.	17	0	-100%	\$ 301,145.44	\$ -	-100%	\$19,509.96	\$ -	-100%
Radio	16	0	-100%	\$ 220,769.44	\$ -	-100%	\$18,676.12	\$ -	-100%
Inv. y reg. de formas de org. comun.	0	3	-	\$ -	\$ 156,740.00	-	\$ -	\$ 26,123.33	-
Museos comun. Indígenas	0	6	-	\$ -	\$ 374,641.50	-	\$ -	\$ 67,646.95	-
Rescate de la gastronomía indígena	0	5	-	\$ -	\$ 155,780.62	-	\$ -	\$ 24,528.52	-
Juegos y juguetes tradicionales	0	1	-	\$ -	\$ 23,790.00	-	\$ -	\$ 23,790.00	-
Artes visuales	0	6	-	\$ -	\$ 213,345.00	-	\$ -	\$ 39,815.50	-
Literatura	0	2	-	\$ -	\$ 84,785.00	-	\$ -	\$ 53,261.67	-
Composición e inter. Musical	0	1	-	\$ -	\$ 37,290.00	-	\$ -	\$ 18,645.00	-
Teatro indígena	0	0	-	\$ -	\$ -	-	\$ -	\$ -	-
Otras de interés cultural y comun.	0	20	-	\$ -	\$ 678,669.10	-	\$ -	\$ 35,191.06	-
Total	899	675	-25%	\$ 10,736,652.07	\$ 23,683,403.88	121%	\$12,014.16	\$ 35,035.72	192%

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CDI.



Como se puede observar en los datos del siguiente cuadro, y como se señaló anteriormente, las actividades que han recibido mayores recursos desde 1991 son las relacionadas con la Música Indígena, Danza Indígena, Tradición Ceremonial y Artesanía. En el período 1991-2003, las cuatro actividades mencionadas concentraron el 61.6% de los recursos mientras que en el lapso 2004-2005 concentraron el 86.3%. Se aprecia con claridad una tendencia a focalizar los recursos en las actividades antes mencionadas, la cual se profundiza con la creación del PROFODECI.

FCI-PROFODECI
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR CAMPO CULTURAL

1991-2005

Campo cultural	1991-2003	2004-2005
Música Indígena	25.3%	45.1%
Danza Indígena	15.2%	18.8%
Tradición Ceremonial	11.4%	11.3%
Artesanía	9.7%	11.1%
Subtotal	61.6%	86.3%
Otras de interés cultural y comun.	0.0%	2.9%
Medicina Tradicional	6.4%	2.5%
Lugares Sagrados y Sitios Hist.	11.9%	2.2%
Museos comun. Indígenas	0.0%	1.6%
Historia, Lengua Escrita y Oral.	3.6%	1.2%
Artes visuales	0.0%	0.9%
Inv. y reg. de formas de org. comun.	0.0%	0.7%
Rescate de la gastronomía indígena	0.0%	0.7%
Tec. trad. p/el uso y aprov. Rec. nat.	1.9%	0.5%
Literatura	0.0%	0.4%
Composición e inter. Musical	0.0%	0.2%
Juegos y juguetes tradicionales	0.0%	0.1%
Apoyo a la Cultura Étnico Com. *	9.7%	0.0%
Transferencia de Medios Aud. *	2.8%	0.0%
Radio *	2.1%	0.0%
Teatro indígena	0.0%	0.0%
Total	100%	100%

*Campos Culturales que desaparecen con la transición de los FCI al PROFODECI

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CDI.

La actividad que de manera más contundente crece en cuanto a su peso relativo es la de Música, que en la era del PROFODECI concentra el 45% de los recursos. Es decir, casi 1 de cada 2 proyectos financiados por el Programa es de Música.



Como se verá a detalle más adelante, entre noviembre del 2003 y abril del año siguiente se realizó una consulta entre representantes de 59 pueblos indígenas sobre las expectativas y aspiraciones que tienen en cuanto a su desarrollo. En materia cultural proponen una diversidad de iniciativas y prioridades entre las que destacan: a) impulsar políticas para conservar y fortalecer la cultura e identidad de los pueblos indígenas, dentro de ellas las referentes a la lengua indígena; b) utilizar los medios de comunicación para afirmar la identidad de los integrantes de los pueblos indígenas; c) crear Programas de rescate, conservación y revalorización de las culturas indígenas; d) realizar investigaciones sobre historia de las culturas indígenas, y, e) fomentar el intercambio de experiencias culturales para afirmar la identidad.

Específicamente en el campo de las *expresiones culturales*, el 21% de las propuestas en la consulta se refirieron al tema, en particular a favor del rescate, conservación y fomento de las diferentes expresiones culturales: música, teatro, danza, bailes, literatura, entre otras.

En este sentido, tomando en cuenta la diversidad de demandas culturales de los pueblos indígenas reflejadas en la consulta, se considera totalmente pertinente la iniciativa de ampliar el espectro de temáticas culturales por parte del PROFODECI. Sin embargo, esta atinada apertura en los campos no ha mostrado hasta el momento resultados concretos en los apoyos financieros otorgados a las diversas expresiones y manifestaciones culturales. Pues, como reflejan los datos duros, se han concentrado los recursos en unas cuantas manifestaciones tradicionales en detrimento de otros campos culturales igualmente prioritarios.

Ante la gran diversidad de manifestaciones culturales y la amplitud de la demanda cultural de los indígenas, la centralización de recursos en actividades musicales nos obliga a plantearnos varios cuestionamientos ¿A qué se debe que una sola expresión cultural como la música, concentre casi la mitad de los recursos del Programa en un escenario en el que existen 17 campos culturales posibles?, ¿Esta situación responde a una política institucional deliberada; es resultado de las prioridades e intereses de los pueblos indígenas o es consecuencia de una inercia institucional?, ¿La centralización del Programa en proyectos musicales es resultado de los diagnósticos y estrategias contenidos en los Modelos de Atención Diferenciada?, ¿Qué implicaciones tiene para la contribución institucional en el fomento, desarrollo e innovación cultural el focalizar los esfuerzos en pocas expresiones culturales?.



Estas preguntas guiaron una parte de la investigación en campo, pues se consideró que un elemento central para responderlas era la información obtenida directamente con los involucrados en el Programa: los propios integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y los funcionarios responsables de la implementación. En virtud de que el tema de los campos culturales financiados está presente en varios apartados de esta investigación, así como considerando que es un tema con distintas aristas relacionados con diversas dimensiones de análisis, las respuestas se encontrarán a lo largo de la investigación y apuntarán a un carácter concluyente cuando sea incorporada en el análisis la información levantada en campo.

Como un punto de partida para encontrar elementos que ayuden aclarar el tema, reflexionamos acerca del diseño del PROFODECI y lo contrastamos con los resultados obtenidos en la historia del Programa.

En su documento de *Concepción*, el Programa realiza una redefinición de los campos culturales atendibles (aspecto que se detalló anteriormente), incrementándolos de 11 a 17, respecto de los contenidos en los FCI, y agrupándolos en 3 ejes temáticos: *Preservación del Patrimonio Cultural*, *Fomento y Desarrollo de la Creación Artística* (innovación) y *Apoyo a las Manifestaciones Culturales*. Como se vio, una diferencia sustancial con los FCI es la incorporación del Campo referente a la innovación.

Esta incorporación resulta atinada y congruente con la intención institucional de fortalecer el desarrollo de las culturas indígenas y no situarse únicamente en la preservación, recreación o manifestación, aspectos de suyo importantes pero insuficientes para detonar procesos creativos y de innovación cultural emanados desde los pueblos, los cuales pueden jugar un papel fundamental en el dinamismo y fortalecimiento cultural indígena.

De inicio esta definición indica un interés del Programa por apoyar proyectos innovadores y diversificar las expresiones culturales sujetas de apoyo. Sin embargo, contrastando esta intención con los resultados operativos del programa tenemos que la participación de los campos culturales relativos a la creación e innovación ha sido muy marginal y el PROFODECI ha seguido una práctica operativa que redundaba en que apoyen básicamente las mismas manifestaciones



culturales que tradicionalmente apoyaban los Fondos, e incluso, como se ha notado con anterioridad, con mayor centralización.

Con la finalidad de ilustrar la afirmación anterior, agrupamos los campos culturales de las dos épocas (FCI y PROFODECI) de acuerdo con la distribución temática definida por el PROFODECI y obtuvimos los datos que se muestran a continuación:



FCI-PROFODECI
PROYECTOS Y PRESUPUESTO POR EJE TEMÁTICO
1991-2005

Campo Cultural	Presupuesto Ejercido		Proyectos	
	1991 - 2003	2004-2005	1991 - 2003	2004-2005
Apoyo a las manifestaciones culturales				
Música Indígena	\$ 35,340,465.16	\$ 21,382,139.64	2,165	437
Danza Indígena	\$ 21,205,600.46	\$ 8,913,821.84	2,266	306
Tradición Ceremonial	\$ 15,904,087.61	\$ 5,330,252.45	2,231	282
Medicina Tradicional	\$ 8,949,933.88	\$ 1,189,016.80	739	34
Subtotal	\$ 81,400,087.11	\$ 36,815,230.73	7,401	1,059
Participación porcentual en el Total	58.3%	77.7%	63.4%	78.4%
Preservación del Patrimonio Cultural				
Artesanía	\$ 13,483,429.80	\$ 5,271,029.81	1,202	164
Inv. y reg. de formas de org. Comun.	\$ -	\$ 313,480.00	-	6
Rescate de la gastronomía indígena	\$ -	\$ 311,561.24	-	10
Tec. trad. p/el uso y aprov. rec. nat.	\$ 2,696,170.15	\$ 259,665.00	212	7
Lugares Sagrados y Sitios Hist.	\$ 16,608,240.09	\$ 1,019,023.20	1,107	17
Museos comun. Indígenas	\$ -	\$ 749,283.00	-	11
Historia, Lengua Escrita y Oral.	\$ 5,073,888.34	\$ 551,776.57	420	17
Juegos y juguetes tradicionales	\$ -	\$ 47,580.00	-	2
Subtotal	\$ 37,861,728.38	\$ 8,523,398.82	2,941	234
Participación porcentual en el Total	27.1%	18.0%	25.2%	17.3%
Fomento y Desarrollo de la creación artística				
Artes visuales	\$ -	\$ 426,690.00	-	11
Otras de interés cultural y comun.	\$ -	\$ 1,357,338.20	-	40
Literatura	\$ -	\$ 169,570.00	-	4
Composición e inter. Musical	\$ -	\$ 74,580.00	-	2
Teatro indígena	\$ -	-	-	0
Subtotal	\$ -	\$ 2,028,178.20	-	57
Participación porcentual en el Total	0.0%	4.3%	0.0%	4.2%
Apoyo a la Cultura Étnico Com.	\$ 13,529,767.91	-	917	0
Transferencia de Medios Aud.	\$ 3,914,890.76	-	217	0
Radio	\$ 2,870,002.74	-	206	0
Total	\$ 139,576,476.90	\$ 47,366,807.75	11,682	1,350

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CDI.



A través del análisis de los datos se observa claramente que la mayor incidencia del Programa se da en el eje temático de Apoyo a las Manifestaciones Culturales (78.4% de los proyectos), mientras que la Preservación del Patrimonio cultural ha perdido importancia (pasa de concentrar una cuarta parte de los recursos en la era de los FCI, a agrupar únicamente el 17% en 2004-2005); y el peso de la incorporación del tema de Fomento y Desarrollo de la Creación Artística ha sido bastante marginal.

Este escenario nos brinda elementos para suponer que el Programa considera estratégica la ampliación de su oferta institucional y el fomento a la innovación de las manifestaciones y creaciones culturales, por lo que decidió incrementar los campos culturales (de 11 a 17) e incorporar el eje temático de Fomento y Desarrollo a la Creación Artística. Sin embargo, la instrumentación de esta estrategia no ha arrojado aún resultados concretos.

De hecho, de acuerdo con sus postulados, el actuar del Programa no se restringe al ámbito de las manifestaciones culturales, sino que se propone impulsar, estimular y promover acciones de rescate, fortalecimiento e innovación. El Objetivo General del mismo Programa establece:

“Apoyar e impulsar las iniciativas y procesos comunitarios y regionales de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas de México, en el marco de una nueva relación de éstos con el Estado y la sociedad no indígena, basada en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, transparencia social y atención de sus necesidades, de acuerdo con su situación y contexto social actual.”

Y en uno de sus objetivos específicos establece:

- *“Estimular los procesos e iniciativas de recuperación, documentación, difusión e innovación de las manifestaciones culturales, con valor excepcional y fundamental, que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indígenas.”¹⁴*

¹⁴ Documento Concepción del Profodeci, 2004, pág. 4



Con estos elementos, el equipo evaluador considera que la centralización de los recursos y los proyectos en las manifestaciones musicales no es resultado de una estrategia deliberada por parte del Programa, de ser así se reflejaría esta prioridad en los documentos conceptuales y estratégicos del mismo.

Preliminarmente, con la salvedad de fortalecer estos argumentos a partir de la incorporación de los resultados de las encuestas aplicadas en campo, podemos apuntar que se observó en las distintas unidades operativas regionales de la CDI que la falta de recursos financieros para brindar mayor acompañamiento y seguimiento a los grupos comunitarios ha ocasionado una operación reactiva por parte del Programa, de tal suerte que han asumido en los hechos un papel de receptor, facilitador y gestor de las solicitudes que llegan a la institución, lo cual ha mermado su capacidad proactiva para enriquecer, con apoyos encaminados al desarrollo creativo cultural, las iniciativas de las comunidades indígenas y *“estimular los procesos e iniciativas de (...), difusión e innovación de las manifestaciones culturales”*¹⁵.

Adicional a la limitación financiera otro aspecto que interviene en estos resultados es el hecho de que a lo largo de muchos años (desde el FCI) esta acción institucional se ha enfocado al apoyo a ciertas manifestaciones culturales específicas y así es reconocido e identificado por los propios grupos indígenas, por lo cual se acercan a la CDI a buscar este tipo de apoyos. Una modificación en la política hacia el fortalecimiento y promoción de iniciativas encaminadas a la creación e innovación exige una estrategia operativa amplia que, entre otros elementos, incorpore un proceso de capacitación a todo el personal operativo regional y mayor presencia e incidencia en campo, lo cual necesariamente implica mayores recursos operativos de los que ahora se dispone.

Al respecto se concluye que la centralización de los recursos del Programa en el financiamiento de algunas expresiones culturales, especialmente en la relacionada con la Música Tradicional, no se corresponde con su planteamiento conceptual y con la relevancia que el tema tiene en la demanda indígena expresada en la consulta. Por lo que se considera que el PROFODECI debe diseñar estrategias operativas de largo plazo enfocadas a que los campos culturales considerados en el terreno estratégico del Programa se constituyan en verdaderas ofertas

¹⁵ Objetivo específico del PROFODECI, establecido en el documento de *Concepción ...*, op cit.,



institucionales, que amplíen las opciones de elección para la población indígena. Sobre todo en el área del fomento a la innovación y creatividad. Ello necesariamente para por el destino de mayores recursos operativos para mejorar cualitativamente los apoyos del programa.



3. Pertinencia del Programa

Como se señaló en el apartado anterior, entre noviembre del 2003 y abril del año siguiente se realizó una consulta entre representantes de 59 pueblos indígenas sobre las expectativas que tienen en cuanto a su desarrollo. Como se sabe, en materia cultural, la institución encargada de estos asuntos (el INI-CDI) proponía impulsar acciones que permitieran el fomento, consolidación, promoción y difusión de las expresiones y manifestaciones de la diversidad cultural. En las siguientes líneas trataremos de resumir los planteamientos de esas más de cuatro mil personas consultadas, para intentar valorar la pertinencia del PROFODECI a partir de ubicar su papel en la demanda social de los pueblos indígenas, así como en el marco legislativo nacional y en el conjunto de políticas y acciones públicas relativas al fomento y desarrollo cultural de los Pueblos Indígenas.

Bajo esta óptica valoraremos que el PROFODECI es pertinente si responde a una necesidad social, si forma parte de las directrices y entramado institucional de quehacer público enfocado al desarrollo y respeto pluricultural nacional y si no duplica acciones públicas con otras instituciones de la Administración Pública Federal.

Consulta

Cabe destacar que dicha consulta ha sido para la CDI el instrumento idóneo de acercamiento a la población para conocer sus inquietudes, expectativas y propuestas. Es un instrumento que intenta recoger y resolver uno de los problemas torales por el que ha transitado en la política indigenista y tiene que ver precisamente con la representación de estos mexicanos en el seno de las instancias donde se toman las decisiones que directamente les afectan. Es una demanda centenaria que no ha sido fácil encarar y que, hoy por hoy, enfrenta todavía algunas limitaciones. El problema de la representación pasa por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo cual está vinculado a su consideración en la Ley como sujetos de derecho. Como la misma CDI ha puesto de manifiesto, hace falta el reconocimiento de ese sujeto y,



simultáneamente, la implementación de leyes reglamentarias que hagan posible el ejercicio de sus derechos colectivos.¹⁶

Tal ausencia fue uno de los motivos que hizo fracasar literalmente la reforma constitucional que por primera vez reconocía el carácter pluricultural de la nación, aprobada en 1991. Sin ese reconocimiento, sin esa definición específica del sujeto colectivo de derecho, que aún la denominada *reforma indígena* a la Constitución en el 2001 deja inconcluso¹⁷, es difícil precisar el alcance de la consulta pues no se sabe, bien a bien, a quién concretamente se está consultando; para los pueblos indígenas es fundamental la diferencia entre sujeto individual y sujeto colectivo.

Por otro lado habría que señalar la existencia de voces críticas respecto a esta consulta, en particular por la falta de reconocimiento de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, en los cuales se definen los términos de la nueva relación entre el Estado, la sociedad civil y los pueblos indígenas. Entre esas voces están las de Carlos Beas y Magdalena Gómez, que aparecen en el texto editado por la CDI sobre la mencionada Consulta, aunque los de Freddy Gil Pineda, Presidente de la Liga de Organizaciones Chatinas, Sara León y Eloy Ramírez son igualmente insistentes en la necesidad de clarificar la participación de los pueblos en el diseño de las estrategias gubernamentales.¹⁸

Con todo y estas limitaciones de origen, que rebasan en ámbito de atribuciones de la CDI, lo cierto es que la consulta se llevó a cabo y es fuente válida para detectar la demanda de los consultados sobre varios aspectos relacionados con el entorno indígena. Con las reservas apuntadas, trataremos de identificar los pronunciamientos, necesidades y propuestas que sobre

¹⁶ Ver Vigencia de derechos indígenas en México, CDI, 2006, p. 30 ss.

¹⁷ La CDI, en su libro “Vigencia de Derechos Indígenas en México”, lo señala de la siguiente forma:

“11. Temas pendientes en la reforma constitucional en materia indígena

Los derechos indígenas reconocidos formalmente en la legislación representan un gran avance, sin embargo, la reforma Constitucional no satisfizo las expectativas respecto del alcance de los derechos indígenas, los temas pendientes de abordar para el ejercicio colectivo de los derechos indígenas requieren cambios estructurales que permitan la construcción de un Estado pluricultural. Algunos de estos temas son:

a) Sujetos de derecho público

Para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer sus derechos es necesario su reconocimiento como sujeto de derecho, con personalidad jurídica. Esto implica el respeto a su integridad, a la identidad social y cultural de sus miembros, en el marco del respeto a la diferencia cultural que enriquece la pluriculturalidad de la nación mexicana. Los pueblos indígenas conforme a la constitución son “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.”

¹⁸ *Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo. Informe final*, CDI, 2004, pp. 101 a 134 “Solicitudes de opinión”



el campo cultural se compilaron, para, a partir de ahí, dilucidar la pertinencia del Programa como una acción institucional que debiera dar respuesta a los intereses, necesidades y aspiraciones de los propios pueblos indígenas.

En términos generales proponen: a) impulsar políticas para conservar y fortalecer la cultura e identidad de los pueblos indígenas; b) utilizar los medios de comunicación para afirmar la identidad de los integrantes de los pueblos indígenas; c) crear Programas de rescate, conservación y revalorización de las culturas indígenas; d) realizar investigaciones sobre historia de las culturas indígenas; e) fomentar el intercambio de experiencias culturales para afirmar la identidad, y, f) formar promotores culturales¹⁹. Propuestas que, con algunas variaciones como se verá a continuación, corresponden efectivamente con los campos culturales definidos por el PROFODECI.

La Lengua

Ciertamente en la consulta se tocaron temas relativos a la lengua y su preservación, tanto que el 40 por ciento de ponencias giraron en torno a ella²⁰. Sin embargo este no es un tema que trabaje el PROFODECI de manera relevante; según los propios datos del Programa en el período de los FCI, 1991 al 2003, los recursos destinados al rubro Historia, Lengua Escrita y Oral abarcaron el 3.6% del total, mientras que en el intervalo del 2004 al 2005, ya con el PROFODECI, fue del 1.2%. En cuanto al renglón de Literatura, en el primer periodo no se otorgó recurso alguno, en tanto que en estos últimos años fueron destinados el 0.4% de los recursos.

Expresiones culturales

Como fue apuntado en el apartado anterior, el 21% de las propuestas en la consulta refirieron este tema, en particular a favor del rescate, conservación y fomento de las diferentes expresiones culturales: música, teatro, danza, bailes, literatura, entre otras. Las líneas generales y acciones específicas que se propusieron entonces fueron seis: Crear Programas de investigación sobre historia, lengua, religión, juegos, tradiciones y costumbres de los pueblos y

¹⁹ Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo. Informe Final; CDI, México, 2004, p. 65.

²⁰ Ibid. p. 65



comunidades indígenas. Promover el rescate de la cultura y cosmovisión indígena para la búsqueda del desarrollo. Crear y conservar museos comunitarios. Abrir espacios y realizar acciones para reafirmar los conocimientos y revalorar los elementos culturales. Crear instancias comunitarias que promuevan el fomento, conservación y difusión de las tradiciones indígenas. Y registrar nombres de las culturas indígenas y promover indemnizaciones a favor de los pueblos indígenas por su uso.

De acuerdo a las estadísticas concentradas de las acciones del PROFODECI y de su antecedente (los FCI), si incluimos Juegos y Medicina Tradicional a los campos culturales Música, Danza, Tradición Ceremonial y Artesanía tendríamos que en el período de 1991 a 2003, el presupuesto se concentró en ellas con el 68%, mientras el correspondiente a 2004-2005, fue del 88.9%. Es decir, el 21 por ciento de las demandas expresadas por la población indígena en 2003 en materia cultural han sido cubiertas con casi el 90% del presupuesto. Lo cual denota una focalización del Programa hacia la atención de este tipo de demanda.

Cabe señalar que dos de las demandas más importantes en este rubro son las de promover las interrelaciones comunitarias a través de foros regionales, estatales y nacionales, así como de giras de intercambio de experiencias; y financiar Programas interculturales a nivel regional y nacional. Al respecto el Programa considera la generación y difusión de evidencias documentales, fotográficas y videográficas de los proyectos financiados, por lo que habría que evaluar hasta dónde esta acción responde a la necesidad expresada y contribuye a la promoción de las interrelaciones comunitarias y de reconocimiento intercultural.

Monumentos históricos

La demanda más importante en este rubro es la de incluir la participación directa de las comunidades indígenas en la distribución de los beneficios económicos que estos centros generan. En esa perspectiva proponen crear y promover más museos. El PROFODECI, en concordancia con esta demanda, incluyó este campo cultural en el año 2004, aunque el apoyo financiero aún es marginal, representando únicamente el 1.6% de los recursos.



Medios de comunicación

En la llamada era de la información no resulta extraño que los representantes de los pueblos indígenas consultados consideren una tarea de primer orden acercarse al manejo y beneficios de los medios, es por eso que propusieron, entre otras cosas: Crear estaciones de radio que promuevan la diversidad cultural e identidad de los pueblos y comunidades indígenas. Crear Programas de radio y televisión realizados por los pueblos indígenas y que difundan sus culturas. Ampliar la cobertura de las radios indígenas, así como aprovechar el canal del Congreso de la Unión y los canales de los gobiernos de los estados. Instalar repetidoras para ampliar la cobertura de las radios indígenas y que éstas sean operadas por indígenas. Ampliar coberturas internacionales para dar a conocer al mundo las culturas indígenas. Capacitar al personal de las estaciones radiofónicas indígenas. Y crear canales de televisión que promuevan la diversidad cultural e identidad de los pueblos y comunidades indígenas.

El PROFODECI eliminó el campo cultural relativo a la radio y a la transferencia de los medios audiovisuales a las comunidades. Es de suponer que en la transición del INI a la CDI este tema esté ubicado en otra área de la Comisión que, al igual que en el caso de la Lengua, atienda exclusivamente tan importante rubro.

Lugares sagrados

Sin duda este es uno de los temas más polémicos en la relación entre demanda y quehacer institucional del PROFODECI, pues mientras que para los consultados se trata de los espacios que refieren momentos míticos u originarios de sus culturas, tales como ojos de agua, montañas o cuevas, por lo que es de primera importancia su conservación y estudio, para la asignación de recursos del PROFODECI este tema tiene una importancia marginal. El dato duro indica que el fomento a la preservación de estos sitios durante el periodo de 1999 a 2003 concentró el 12 % del presupuesto, mientras que en el bienio 2004-2005, que corresponde a la era del PROFODECI, este cayó precipitadamente al 2.2%.



A manera de conclusión podemos señalar que el PROFODECI responde en términos generales a la demanda cultural de los pueblos indígenas pero concentra su quehacer fundamental en el área de apoyo a las expresiones culturales.

El PROFODECI en el marco legislativo y normativo nacional

El artículo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus apartados A y B establece lo siguiente:

Artículo 2º

A. Esta Constitución 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.

....

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

...

B. 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:

....

II. ...Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.²¹

En este marco legal nacional, por su relevancia suficiente para respaldar esta acción institucional, se sitúa la existencia del PROFODECI, que encuentra además pertinencia a partir de la congruencia con la política nacional de fomento a la cultura y respeto a la diversidad, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en donde se considera a la política social como el instrumento para "...mejorar la calidad de vida de los mexicanos,...que multiplique

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural”. También establece en los objetivos rectores y estrategias del Área de Desarrollo Social y Humano para fortalecer la cohesión y capital social “Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país”.²²

Otros Programas

A continuación se revisarán las acciones que realizan diferentes Instituciones federales en el campo de la cultura indígena, a fin de ubicar en qué términos se complementan o duplican con las realizadas con el Programa y cómo se ubica éste en el andamiaje institucional enfocado a la cultural nacional.

Es el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes el otro organismo público que explícitamente actúa en torno de la cultura la popular e indígena.²³ Lo hace mediante el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, PACMyC, que se instrumenta desde la Dirección General de Culturas Populares y se enfoca en la promoción, rescate, preservación y desarrollo de la cultura popular e indígena de comunidades, barrios, colonias, pueblos, rancherías, municipios o regiones. Realiza acciones de capacitación, difusión, investigación o animación de grupos comunitarios orientados al fortalecimiento de la cultura y de los procesos culturales, aunque a diferencia del PROFODECI, incluye procesos de carácter productivo. Los temas que estimula son ciertamente muy parecidos a los campos temáticos del PROFODECI, salvo por los relativos al turismo y la biodiversidad que de hecho no están del todo excluidos del financiamiento de la CDI, pues existe el campo cultural tecnologías tradicionales para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, donde pueden ser contenidos.

El PACMyC es un Programa que opera de manera descentralizada. Cada entidad federativa cuenta con una Comisión de Planeación y Apoyo a la Creación Popular (CACREP) integrada por representantes de las autoridades culturales locales y federales, sociedad civil e iniciativa privada. No deja de llamar la atención que muchos de sus objetivos y principios son muy

²² Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Presidencia de la República.

²³ Se trata de una mención en el Programa Nacional de Cultura 2001-2006 a la Dirección General de Culturas Populares, que incluyen lo indígena.



cercanos a las recomendaciones que la UNESCO hizo llegar a nuestro país a través del Seminario Regional sobre Aplicación de la Recomendación para la Salvaguarda de la Cultura Tradicional y Popular de América Latina y el Caribe, celebrado en México hacia septiembre de 1997, hace ya nueve años. Lo interesante es que PACMyC nace hacia 1989, justo en el tiempo en que surgió el Programa de Fomento a las Culturas Indígenas del INI.

A juzgar por la enorme demanda registrada en nuestro país para la afirmación de su carácter pluricultural y para el rescate, fortalecimiento e innovación de las manifestaciones que dan sentido y forma a los pueblos en cuyo origen radica esa diversidad, y al mismo tiempo dada la relativa novedad en el tema de lo cultural como eje articulador de la política indigenista en todo el aparato administrativo de Estado, es posible afirmar que el PROFODECI y el PACMyC, lejos de competir y duplicar esfuerzos, son entidades complementarias en la tarea de fomentar el desarrollo de la cultura indígena y popular; cada uno desde su ámbito y desde sus mecanismos de operación, sin dejar de reconocer estrategias comunes que resultan no sólo ilustrativas sino enriquecedoras de lo que se espera del Estado en esa materia.

Destaca dentro del proceso operativo de ambos Programas la convergencia de diversos sectores tanto del aparato gubernamental, en sus diferentes órdenes de gobierno, como de la comunidad académica, para dictaminar los proyectos susceptibles de ser apoyados. Estrategias de confluencias como esta, pueden abonar en la transversalidad del tema cultural e indígena en el seno de todos y cada uno de los organismos, públicos y privados, que constituyen la urdimbre entre Estado, sociedad y pueblos indios.

Considerando la distribución y cantidad de la población indígena en el país, así como la ausencia de programas públicos que promuevan los objetivos culturales de esta población (con excepción del PACMyC), no hay duda que los esfuerzos empequeñecen ante la titánica tarea que implica abarcar a toda esa población.

Al notar la insuficiencia de apoyos en esta travesía de fomento a la cultura indígena, y tomando en cuenta la demanda social y necesidad pública de reconocer y fortalecer la multiculturalidad nacional, se considera que dicha tarea no puede recaer, de ningún modo, en el marco exclusivo de una institución, o dos. Incluso, aunque exista una amplia transversalidad de acciones institucionales, es necesario involucrar a otros actores, entre los cuales los más importantes son los pueblos indígenas. Es muy probable que a través del pleno reconocimiento a su figura como



sujetos de derecho puedan desprenderse políticas públicas más eficaces en razón de la voluntad de que ese sujeto sea el principal actor de su propio proceso de desarrollo autónomo, sacudiéndose la tutoría que el Estado ha cultivado en aras de la unificación nacional primero, y después en el ánimo del desarrollo a partir del combate a la pobreza. Este último enunciado pone en el centro otro condicionamiento fundamental para avanzar decididamente en el fomento cultural indígena: desvincular la cuestión de cultura del de la pobreza, a fin de no sólo evitar confundirlas, sino eludir la disolución de la especificidades que a cada ámbito asiste; con ello, se podrá dar paso a la expresividad plena de la diversidad.

Lo que sí es seguro es que mientras no se avance en la superación de las limitaciones en la Ley y no sean otorgados los derechos colectivos plenos, la solución a la expresión cultural y su fomento quedará siempre lejos de las manos de un sólo organismo de Estado.

Es así que podemos concluir que el Programa como acción institucional es pertinente por que responde a una demanda social emanada de los pueblos indígenas y a un interés público consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, no duplica acciones ya existentes, por el contrario forma parte de una oferta institucional que tiene retos importantes, como articularse en políticas complementarias para abonar en la transversalidad institucional a favor del fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indígenas a partir del reconocimiento y respeto a la pluriculturalidad nacional.

No obstante esta pertinencia en términos del quehacer fundamental y la utilidad social del Programa, en evaluaciones externas anteriores se ha puesto de manifiesto una eventual contradicción en que la CDI mantenga la operación directa del PROFODECI en lugar de transferirlo a alguna otra dependencia especializada en el tema, como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

Esta reflexión la han hecho a la luz de las nuevas estrategias y paradigmas institucionales, asumidos a partir de la creación de la CDI. Sobre todo, tomado en cuenta que en el proceso de transición institucional han cobrado fuerza estrategias como transversalidad de acciones, integralidad y corresponsabilidad institucional. Estas orientaciones se encuentran definidas en los artículos segundo y tercero párrafo III, de la Ley de la CDI, el año de 2003, que a la letra dicen:



Artículo 2 *“La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los Programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas”*

Artículo 3. *La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios:*

....

III. Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, Programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

...

Asimismo, se argumenta que con eventual la transferencia se fortalecería la capacidad de incidencia del Programa en términos presupuestales, técnicos y políticos; ejerciendo la CDI su atribución como orientadora, coordinadora y evaluadora de las políticas y acciones destinadas a los pueblos indígenas, y cumpliendo, al mismo tiempo con los principios de transversalidad e integralidad.

Asimismo, se considera que la cultura indígena forma parte de la cultura y arte popular mexicano por lo cual es deseable situar este Programa en el ámbito de la corriente principal del fomento público a la cultura y no como un Programa marginal, en términos presupuestales, en una dependencia acotada al tema indígena.

Sin embargo, también es preciso recordar que la Ley de creación de la CDI contempla *“Instrumentar y operar Programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes”*.²⁴ Por ello se ha asumido la operación de otro conjunto de Programas de la Comisión como el de Fondos Regionales, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, entre otros; que se consideran estratégicos para la acción institucional o que no encuentran conveniencia para su transferencia.

Un elemento adicional que es importante señalar, pues es un factor más a considerar para evaluar la conveniencia de operar directamente el PROFODECI, es que dentro de las funciones

²⁴ Ley de la CDI. Artículo 2º Fracción XI.



definidas para la CDI en su Ley no se encuentra ninguna referida específicamente al fomento, desarrollo o preservación de las culturas indígenas, lo cual es una omisión grave que debería obligar a que la propia CDI promueva en el ámbito legislativo su incorporación explícita en dicho marco legal. Ello como una condición importante para dar cobertura legal a la operación del Programa, dentro de la propia institución.

En este sentido, se considera que, con la posibilidad de subsanar la omisión en la Ley de la CDI, la eventual transferencia del PROFODECI debe responder a consideraciones estratégicas en beneficio del desarrollo cultural de los pueblos indígenas y no a limitaciones administrativas o normativas de posible solución.

A partir de los trabajos de investigación de esta evaluación se buscaron elementos para analizar los factores a favor y/o en contra de mantener directamente la operación del Programa, con el objetivo de hacer recomendaciones que sirvan para considerar su permanencia, readecuación enfocada a una mayor coordinación interinstitucional con otras dependencias, o su eventual transferencia.

Después de realizado el trabajo en campo se observa que el grado de penetración, comprensión y afianzamiento de la CDI en las comunidades indígenas es un elemento fundamental para el éxito del Programa, y representa una ventaja cualitativa sustancial para considerar la pertinencia de que el Programa se quede en la CDI, con modificaciones que incluyan, entre otras cosas, su fortalecimiento financiero, una mayor coordinación interinstitucional y un proceso de capacitación al personal operativo. A lo largo de este documento se expresarán los elementos que sustentan esta aseveración, que están relacionados con un conjunto de aspectos que han sido visualizados en el análisis de las distintas dimensiones.

En síntesis, con base en los elementos antes descritos se considera que el Programa es pertinente porque responde a una necesidad y demanda social, así como a un interés público expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, es deseable que se lleve a cabo un proceso de revisión del marco legal institucional que le brinda cobertura en virtud de que se ubican omisiones legales que es necesario subsanar en aras de brindar mayor solidez institucional a esta acción pública.



4. Presentación de Resultados

4.1 Cumplimiento de objetivos

El Programa tiene como objetivos los siguientes:

General:

“Contribuir los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual”.

Específicos:

Apoyar proyectos que impulsen la recuperación, preservación e innovación de los elementos y manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indígenas; a través del financiamiento de iniciativas presentadas por los individuos, organizaciones y comunidades indígenas.

Documentar y difundir las manifestaciones culturales que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, de manera que coadyuven a fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indígenas.

El PROFODECI, a partir de su quehacer principal cumple con el primer objetivo específico al financiar proyectos culturales tendientes a impulsar la recuperación y preservación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas; asimismo, cumple con el segundo objetivo específico al documentar las manifestaciones culturales que financia. Con estas dos acciones contribuye a los procesos de rescate y fortalecimiento del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. Y por lo mismo cumple con el Objetivo General planteado. Asimismo la existencia de los MAD contribuye



a realizar estas acciones basándose en las necesidades, situación y contexto social de los pueblos indígenas.

Sin embargo, no se perciben resultados tangibles en cuanto a su contribución a la innovación de la cultura indígena y la difusión de manifestaciones culturales. Ni en el caso de las que han sido financiadas por la CDI, ni en el caso de las que no lo son. Como será profundizado a lo largo de esta evaluación, la presencia de proyectos de innovación cultural ha sido marginal en la historia del PROFODECI. Asimismo han faltado recursos y estrategias que permitan la difusión de las evidencias recabadas.

Para el 60% de los operativos regionales del Programa, éste cumple con sus objetivos mientras que para el 40% de ellos lo cumple de manera parcial o no los cumple. Dentro de las razones de incumplimiento detectan la insuficiencia de recursos, los desfases en los que llega el recurso de oficinas centrales, el perfil de los operativos y la falta de seguimiento a los proyectos.

Servidores Públicos
¿Cree que el Programa cumple con sus objetivos?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Totalmente	5	29.4	29.4
Sí, en términos generales	5	29.4	58.8
Regular	6	35.3	94.1
No	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Servidores Públicos
¿Por qué No?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Dificultad de cobertura por falta de recursos	1	10.0	10.0
Insuficiente el recurso	4	40.0	50.0
No hay perfil profesional y falta de organización	1	10.0	60.0
No se da seguimiento como establecen las reglas de operación	1	10.0	70.0
Recurso llega a destiempo	2	20.0	90.0
Reorientar el Programa para fomentar la participación de las comunidades	1	10.0	100.0
Total	10	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



En opinión del equipo evaluador, el Programa cumple en esencia con los objetivos planteados, aunque en ciertos aspectos su cumplimiento es parcial pues no ha desarrollado las estrategias apropiadas para promover la innovación cultural indígena y difundir sus expresiones.



4.2 Cumplimiento de las Reglas de Operación y normatividad complementaria

Con la finalidad de tener un panorama completo del cuerpo normativo del PROFODECI, en este apartado elaboramos en primer término un análisis de la congruencia normativa, y posteriormente evaluamos su cumplimiento.

Congruencia de las Reglas de Operación y la normatividad complementaria

Las Reglas de Operación vigentes para el Programa fueron publicadas en el año de 2004 y constituyen el documento normativo básico. En las Reglas se incluye la *Guía para la Elaboración de Proyectos Culturales* que contiene el formato específico en el cual se deberán presentar los proyectos. En este apartado describiremos los elementos normativos más importantes contenidos en las Reglas y la Guía, así como analizaremos la correspondencia entre esos elementos normativos y los objetivos planteados por el Programa, ubicando los principales aciertos y limitaciones que influyen en el desarrollo operativo del Programa.

Como lo señalamos anteriormente, el Programa tiene como objetivo general *contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual.*

Como un objetivo adicional que contribuye a la consecución del objetivo general, se plantea la documentación y difusión de las manifestaciones culturales que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Para cumplir con sus objetivos el Programa establece como apoyo principal el financiamiento a proyectos culturales orientados al rescate, preservación e innovación de las comunidades y pueblos indígenas. Estas demandas culturales pueden ser presentadas por individuos, grupos, organizaciones o comunidades indígenas.



De igual forma, se define la obligatoriedad de las organizaciones o grupos beneficiarios de documentar las expresiones o manifestaciones culturales financiadas con la finalidad de contar con insumos que permitan la difusión de las expresiones culturales y el fortalecimiento de las relaciones interculturales indígenas.

La cobertura del Programa está definida por las 24 entidades federativas del país en las que tiene presencia la CDI, dándose preferencia a los integrantes de comunidades y pueblos indígenas que pertenecen a las 110 regiones indígenas en las que tiene presencia la CDI.²⁵

La población objetivo está definida como las organizaciones y comunidades indígenas que se ubican, preferentemente, en las localidades con una población de 29% y más de hablantes de lengua indígena. Esta *preferencia* implica que, eventualmente, es factible apoyar a indígenas que no se encuentran ubicados en estas localidades referidas, previo análisis y justificación de la propia CDI.

El monto máximo de recurso ofrecido es de \$100,000.00 pesos por proyecto y, con la finalidad de promover la corresponsabilidad interinstitucional y con los mismos indígenas, se establece dar preferencia a los proyectos que consideren mezcla de recursos, ya sea con aportaciones de los beneficiarios o de otras instancias, tanto públicas como privadas.

Para tener posibilidad de asesorar, acompañar, supervisar y evaluar el desarrollo de los proyectos, el Programa establece un porcentaje del 10% sobre los recursos presupuestales asignados.

A manera de criterios de selección, el Programa define una serie de requisitos que deben cumplir las organizaciones o comunidades solicitantes entre los cuales los más importantes son:

- Pertenecer a las localidades elegibles.
- Presentar la conformidad de los integrantes de la organización, autoridades comunitarias o asamblea comunitaria (*aval comunitario y de las autoridades*).
- Presentar el proyecto conforme a la “Guía para la Formulación de Proyectos Culturales”.

²⁵ Esas 110 regiones indígenas son las definidas por el PROFODECI y señaladas en el documento denominado Concepción del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, página 7.



- No incidir en los ámbitos productivos (a menos que el objetivo sea la validación de tecnologías tradicionales).
- El compromiso de los solicitantes de entregar evidencias documentales, fotográficas o videográficas.

La dictaminación de los proyectos se lleva a cabo coordinadamente entre la estructura regional de la CDI (Delegaciones y CCDI) y las oficinas centrales responsables del Programa. Se considera la participación de especialistas en la materia para la revisión y validación de las propuestas culturales.

En virtud de que la convocatoria del Programa no se encuentra acotada a una temporalidad específica, la recepción y validación de proyectos se lleva a cabo hasta que la disponibilidad de recursos así lo permita. Los proyectos dictaminados positivamente y con posibilidad de financiarse son dados a conocer de manera pública con la finalidad de transparentar este proceso.

Los solicitantes tienen derecho a ser asesorados y apoyados técnicamente por las instancias regionales de la CDI para la presentación de sus proyectos, de acuerdo con la Guía establecida, así como ser informados por escrito sobre los resultados del proceso de dictaminación. Se define asimismo que las adquisiciones llevadas a cabo por los beneficiarios directos del Programa deberán ser de propiedad comunitaria o de toda la organización solicitante.

Para formalizar la transferencia de recursos, las organizaciones o grupos dictaminados positivamente deberán suscribir un Convenio de Concertación con la CDI para asentar los objetivos, compromisos y obligaciones de ambas partes.

Al finalizar la ejecución de los proyectos, las organizaciones o grupos deberán presentar la comprobación del uso de los recursos, misma que deberá ser observada por la instancia de Control y Vigilancia conformada en cada caso.

Como parte de los *lineamientos específicos* establecidos en las Reglas de Operación se contempla la coordinación interinstitucional de acciones (tanto con entidades públicas de los tres



órdenes de gobierno como con instancias privadas, civiles y sociales) con la finalidad de generar sinergias y potenciar los alcances e impactos del Programa. Esta definición se desprende también de la estrategia de transversalidad retomada y fortalecida por la CDI desde su creación.

En términos generales, las Reglas de Operación vigentes son congruentes con los objetivos institucionales definidos para el PROFODECI; de igual forma se observa solidez entre sus componentes y pertinencia en sus lineamientos generales y específicos. Particularmente se considera que hay congruencia entre los objetivos y los tipos de apoyo considerados.

Sin embargo, cabe hacer las siguientes observaciones que dan cuenta de inconsistencias, vacíos normativos o contradicciones, que en mayor o menor medida pueden tener un impacto negativo en la operación del Programa o en la consecución de sus objetivos:

1. De manera indistinta se denominan como posibles beneficiarios a individuos, organizaciones, grupos o comunidades indígenas lo que ocasiona confusión respecto a las posibilidades para acceder a los apoyos. En los numerales 4.2 *Población Objetivo* y 4.3.1 *Tipo de Apoyos* de las Reglas de Operación se consideran, preferentemente, a organizaciones y comunidades indígenas, mientras que los numerales 3.1 *Objetivo General* y 4.4.1.1 *Elegibilidad*, se contemplan también como posibles solicitantes a individuos o miembros de las comunidades indígenas. Esta denominación indistinta no permite definir con claridad, a partir de la norma, si para ser sujeto de atención del Programa es necesario o no estar organizado, ya sea en un grupo u organización formal. Y por tanto, tampoco es claro si los proyectos necesariamente deberán ser colectivos.
2. La consideración de pertenecer a localidades con 29% de hablantes de lengua indígena (HLI) como criterio más importante para definir a la Población Objetivo enfrenta serios cuestionamientos desde la perspectiva cultural de los pueblos indígenas. En la Consulta realizada por la CDI y citada anteriormente, los participantes hicieron explícita su preocupación por este hecho. Hay un predominio de criterios para relacionar lo indio con la identidad y la cultura, en particular el lingüístico. Como muchos han perdido la lengua materna, sin haberse desarraigado culturalmente, no son beneficiarios de los Programas gubernamentales, lo cual les resulta injusto, pues se sienten y saben marginados.



En razón de lo anterior, en la Consulta se propuso que para la realización de los censos, encuestas y criterios de selección para el otorgamiento de apoyos, las instituciones gubernamentales cambien sus parámetros y tomen en cuenta criterios reconocidos al interior de los pueblos, como: autoadscripción, lengua, conocer y practicar costumbres y tradiciones, indumentaria, participación comunitaria, formas de organización, gastronomía, historia, organización interna social y de gobierno, ser originario de la comunidad, vivir en la comunidad de origen, ser integrante de una familia indígena, tener conocimiento de su territorio y contar con una forma particular de ver el mundo.

En otras palabras, proponen justamente que sean tomados en cuenta los elementos culturales que forman parte de su identidad, y no exclusivamente la lengua. En este sentido, se destaca que un Programa de fomento a la cultura y la diversidad indígena no incorpore otros elementos identitarios para definir a la población objetivo que el lingüístico. Evidentemente que la incorporación de las consideraciones de *preferencia*, abre la posibilidad de incorporar a otras organizaciones que no cumplen con ello, sin embargo, se considera importante que el Programa de Cultura de la institución responsable del desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas no se restrinja a la lengua como criterio de identificación indígena.

3. En el numeral 4.2 *Población Objetivo*, se establece que se dará *especial énfasis a los proyectos propuestos por mujeres o bajo la perspectiva de género*. Sin embargo el conjunto normativo e instrumental del Programa no contiene los elementos mínimos necesarios que permitan cumplir con el énfasis establecido ni fomenten la incorporación de la perspectiva de género en la construcción y desarrollo de los proyectos culturales.

En el cuerpo de las Reglas de Operación no se definen los criterios bajo los cuales el Programa identifica los proyectos *bajo la perspectiva de género*. De igual forma, como parte de esta ausencia de elementos de concreción y aterrizaje de la perspectiva de género, en el numeral referido a los *criterios de elegibilidad de los beneficiarios*, no se contemplan requisitos que contribuyan a una mayor equidad de género en el desarrollo de los proyectos.



En la *Guía para la formulación de proyectos culturales* se solicita a las organizaciones postulantes el dato numérico de los hombres y mujeres integrantes, sin embargo, no se solicita información específica respecto a la participación de los hombres y mujeres en las actividades culturales que se pretenden financiar.

La mera especificación del número de beneficiarios por sexo no da cuenta de la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones y en la distribución de tareas, responsabilidades y beneficios derivados de los proyectos, por lo cual no es posible valorar la equidad de género en los proyectos. Evidentemente, ello representa una gran dificultad para aplicar como un criterio de priorización en proceso de la dictaminación la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos culturales.

Por su parte, en la *Guía Mínima Recomendada para la Elaboración de los Modelos de Atención Diferenciada* tampoco se contemplan elementos que permitan ubicar la situación de género en el contexto socioeconómico que se analiza, ni se definen estrategias concretas tendientes a fomentar una mayor equidad entre hombres y mujeres, tanto en los beneficios ofrecidos por el Programa como en el desarrollo de las expresiones culturales. La consideración de priorizar los proyectos presentados por mujeres no es suficiente para garantizar una mayor equidad en el acceso a los beneficios y una mayor equidad de género en el desarrollo cultural.

4. Las Reglas de Operación no contemplan criterios de distribución de recursos entre las entidades federativas que garanticen equidad o justicia sobre la disponibilidad de recursos para la población indígena distribuida en las entidades federativas.
5. Las Reglas de Operación no contemplan criterios de priorización para la selección de proyectos. El listado comprendido en el punto 4.4.1.1 representa un cúmulo de requisitos que deberán cumplir las organizaciones para acceder a los recursos; sin embargo, no se definen criterios que orienten los procesos de dictaminación hacia aquellos proyectos que sean de mayor interés para la consecución de los objetivos planteados. En un escenario de recursos públicos limitados para la demanda social existente, las



instituciones deben establecer criterios que brinden certeza a los procesos de selección, orienten el quehacer institucional y permitan obtener los mayores impactos.

Esta ausencia es, en parte, la causa por la cual la estrategia de enriquecimiento y diversidad en los campos culturales no ha podido ser aterrizada en la operación de las entidades federativas. Como se detalló con anterioridad, a pesar de existir 17 campos culturales posibles, el recurso se concentra en 4.

En general, la opinión de los operativos territoriales del Programa respecto de las Reglas de Operación es favorable. El 35% se manifestó totalmente de acuerdo en ellas y el 58% parcialmente de acuerdo.

Servidores Públicos

En general, ¿qué tan de acuerdo está con las Reglas de Operación vigentes?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Totalmente de acuerdo	6	35.3	35.3
Parcialmente de acuerdo	10	58.8	94.1
En desacuerdo	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Sin embargo el 82% de los entrevistados manifestó que les harían modificaciones. Dentro de los aspectos que proponen modificar se encuentra el criterio del 29% de HLI, la eliminación de “tecnicismos” que hacen complejo el entendimiento de las mismas, aumentar el monto de recursos en los proyectos e incorporar a la capacitación como un tipo de apoyo.

Respecto de la *Guía para la Elaboración de Proyectos Culturales*, al 88% de los operativos entrevistados les parece adecuada y únicamente al 12% no. Sin embargo, varios de los mismos operativos entrevistados la consideran demasiado compleja por lo cual se dificulta la elaboración de proyectos y representa uno de los requisitos más difíciles de cumplir por la población para ser beneficiarios del Programa (36% de los operativos compartió esta visión).



En el mismo sentido, el 27% de las organizaciones o grupos beneficiarios entrevistados consideran que la Guía es complicada, poco clara y difícil, mientras que un 43% no lo sabe o no contestó la pregunta en virtud de que no la conoce. Esta situación es así porque, como resultado de la complejidad de la Guía, en la mayoría de los casos los beneficiarios fueron apoyados por la CDI para presentar los proyectos. Descontando a los que no contestaron, el porcentaje de entrevistados que consideran que la Guía es compleja se eleva al 39%. De igual forma, el 11.4% de los beneficiarios entrevistados señalaron que entregar el proyecto conforme a la Guía representa el requisito más difícil de cumplir

Organizaciones
¿La Guía para la Formulación de Proyectos Culturales le pareció...?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Complicada y poco clara/difícil	12	27.3	38.7
Accesible y fácil de llenar	11	25.0	35.5
No sabe	6	13.6	19.4
Otra (especificar)	2	4.5	6.5
Total	31	70.5	100.0
No contestó	13	29.5	
Total	44	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Como un dato adicional que refuerza la conclusión de que la Guía es un instrumento complejo para la población objetivo del Programa se encuentra el hecho de que para el 21% de los entrevistados la principal dificultad para elaborar el proyecto fue la falta de entendimiento de la Guía.

Organizaciones
¿Recibió asesoría para elaborar el proyecto?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí	34	77.3	77.3	77.3
no y le hizo falta	9	20.5	20.5	97.7
no y no la necesitó	1	2.3	2.3	100.0
Total	44	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Cumplimiento de las Reglas de Operación y la normatividad complementaria

A continuación se presenta el análisis del cumplimiento del Programa en los aspectos más importantes de las Reglas de Operación, para el ejercicio fiscal 2006.

Cobertura

En el año de 2006, el Programa aprobó proyectos culturales para 24 entidades federativas, 363 municipios y 813 localidades, lo cual representa un 100% de cumplimiento respecto de las entidades consideradas en la cobertura. Todas estas entidades apoyadas están dentro de la cobertura territorial del Programa por lo cual registra cumplimiento en el criterio establecido en las Reglas de Operación.

Población Objetivo

Tomando en consideración los proyectos seleccionados en la muestra, se cotejó el cumplimiento del criterio lingüístico de las localidades beneficiarias y se encontró que en 80% de los casos se cumplía con una población de HLI mayor al 29%. Sin embargo, se registró un 20% en el que no fue posible corroborar el cumplimiento en virtud de que el nombre de la localidad no aparece en la base datos proporcionada por la CDI. Esta situación puede deberse a dos factores: o bien la localidad no cumple el criterio lingüístico o bien el nombre que se reporta no corresponde con el listado de localidades del *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, del Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática.

En cualquier escenario, la CDI se reserva el derecho de aprobar proyectos que no cumplan este criterio, previo análisis y justificación. Con el trabajo en campo que se realizó en la muestra representativa se observó que los grupos apoyados son básicamente indígenas, así como las localidades, por lo cual los casos en que no se cumplió con el requisito responden a la salvedad normativa y conservan la intención de la restricción en términos de apoyar grupos indígenas. De las 32 organizaciones y grupos entrevistados únicamente en un caso manifestaron no ser indígenas, aunque el proyecto financiado era acerca de una manifestación cultural indígena y se



benefició a una comunidad indígena. De igual forma, en las 12 comunidades entrevistadas se trataba de localidades principalmente indígenas. En este sentido se concluye que existió cumplimiento del Programa en la aplicación del recurso a la población objetivo establecida, no registrándose errores de inclusión entre los beneficiarios del Programa que sean significativos.

Organizaciones ¿Los integrantes de la organización son indígenas?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Todos	27	84.4	84.4
Mayoritariamente	3	9.4	93.8
Minoritariamente	1	3.1	96.9
No indígenas	1	3.1	100.0
Total	32	100.0	
Comunidades	12		
Total	44		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

De los Apoyos y los Montos Aprobados

La evidencia con la que cuenta el equipo evaluador permite señalar que los proyectos aprobados por el Programa corresponden al tipo de apoyo establecido en las Reglas de Operación. Es decir *proyectos culturales orientados al rescate, preservación e innovación del patrimonio cultural de las comunidades y pueblos indígenas, promovidos por las organizaciones y comunidades indígenas para el reconocimiento y respeto de su diversidad étnica y cultural.*

De igual manera, en el 100% de los proyectos los montos autorizados están dentro de los límites máximos determinados en la normatividad, con lo cual se da cumplimiento a este aspecto.

El monto promedio por proyecto es de \$40,954.1 pesos. El monto máximo aprobado para un proyecto fue de \$100,000.00 y el mínimo de \$1,812.00. Lo cual, si bien está relacionado con el tipo de proyecto solicitado y la complementariedad de recursos contemplada, refleja una gran disparidad en los montos otorgados a los proyectos y, sobre todo, en los beneficios económicos recibidos por beneficiario, cuestión en la que abundaremos adelante.



Aquí vale la pena señalar que las organizaciones y comunidades beneficiarias por el PROFODECI que fueron entrevistadas señalaron que no se encuentran muy satisfechas con los recursos que recibieron. Como se puede observar en el siguiente cuadro, únicamente el 20% señaló estar muy satisfecho, mientras que el 32% manifestó estar poco satisfecho o totalmente insatisfecho.

Organizaciones
¿Que tan satisfecho(a) se encuentra usted con el monto que le otorgó la CDI
para llevar a cabo su proyecto?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy satisfecho	9	20.5	20.5
Satisfecho	21	47.7	68.2
poco satisfecho	13	29.5	97.7
Insatisfecho	1	2.3	100.0
Total	44	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Las razones principales de insatisfacción son que consideran que los recursos son insuficientes para fortalecer a los grupos o cumplir con los objetivos y metas propuestos en los proyectos. Tal vez esta insatisfacción deriva del hecho de que ante la amplia demanda de apoyos del Programa y la escasez de recursos, (como se verá adelante) los proyectos son apoyados con un financiamiento menor al tope máximo considerado con lo cual se restringen los alcances y posibilidades de los mismos.

La opinión de los operativos regionales respecto del monto de recursos se encuentra dividida. Si bien un porcentaje considerable (41%) está totalmente de acuerdo en que el monto máximo ofrecido es suficiente para el desarrollo de los proyectos, para el 35.3% es insuficiente o regularmente suficiente.



Servidores Públicos

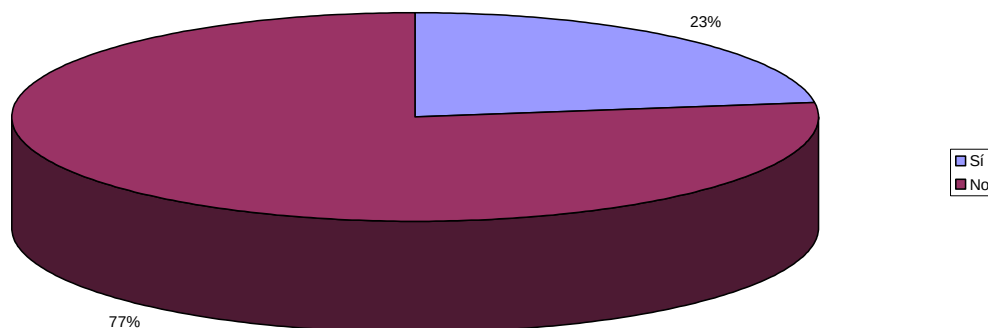
¿Considera suficiente el monto de apoyo máximo que ofrece el Programa?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Totalmente	7	41.2	41.2
Sí, en términos generales	4	23.5	64.7
Regular	2	11.8	76.5
No, en términos generales	4	23.5	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Respecto a la consideración establecida en el numeral 4.3.1 *Tipo de apoyo* de las Reglas de Operación que a la letra dice: *Se dará prioridad a los proyectos que consideren el apoyo del Programa como complementario a los recursos que aporten los propios beneficiarios u otras instancias gubernamentales o privadas.* Se encontró en el trabajo de campo que únicamente el 23% de las organizaciones o comunidades beneficiarias que fueron entrevistadas tuvieron algún aporte adicional a los recibidos por parte de la CDI, en todos los demás casos los recursos con los que realizaron los proyectos fueron exclusivamente los que otorgó el PROFODECI.

¿El proyecto contó con recursos adicionales a los otorgados por la CDI para su realización?





Los recursos complementarios de ese 23% de las organizaciones provinieron de las propias organizaciones o sus comunidades no encontrándose casos en campo en los que se hubieran complementado recursos con instituciones gubernamentales o privadas. En el 67% de estos casos, los recursos complementarios representaron menos del 10% del costo total de los proyectos, y sumados al 17% (en que constituyeron del 11 al 25%) tenemos que en el 84% de los casos estos recursos fueron menores a la cuarta parte de los costos de los proyectos.

Al respecto se considera que, en apego a sus propias estrategias operativas, el PRODECI debe fortalecer los esfuerzos para promover una mayor coordinación y concurrencia interinstitucional. Ello permitiría robustecer el trabajo del Programa y avanzar en la transversalización de acciones, la cual representa una de las estrategias de trabajo más importantes de la CDI.

Montos por tipo de proyecto y campos culturales

De la revisión de la base de datos de los proyectos aprobados a la fecha de referencia, se pudo constatar que, en términos generales, las actividades culturales que fueron aprobadas para su financiamiento con mayores montos fueron las relacionadas con las bandas de música, mientras que las actividades que recibieron menores montos de financiamiento fueron las relacionadas con el desarrollo de festividades y ceremonias tradicionales.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
COMPARATIVO PROYECTOS CON MAYORES MONTOS VS MENORES MONTOS
EJERCICIO FISCAL 2006

Nombre del Proyecto	Recurso Autorizado
Danza de la conquista y del venado	100,000
Banda Filarmónica Juvenil Cruz Verde de San Andrés Yaá	100,000
Banda Filarmónica Renacimiento A.C.	100,000
Nariu `Wekuetsi, ana `wa Titsa (somos danza, música y palabra)	100,000
Banda Filarmónica Juvenil Frente Zapoteco del Valle de México	100,000
Apoyo a la Danza de Concheros	100,000
Un sueño hecho realidad	100,000
Dotación y reparación de instrumentos y producción de dos fonogramas de la Banda Regional de Música "General Lazaro Cardenas" de San Bartolome Zoogocho	100,000
Formación de la Banda filramónica Infantil-juvenil	100,000
Música filarmónica Huitzitzil	100,000
Fiesta Patronal de San Antonio de Papua	4,834
Fiesta Patronal a San Judas Tadeo	4,779
Fiesta Patronal a la Santa Cruz	4,650
Cambio de varas o mando	4,586
Apoyo para la fiesta patronal	4,000
Cambio de Varas	3,862
Fiesta del toro	3,041
Apoyo para la fiesta ceremonial de la Santísima Virgen del Refugio	3,000
Fiesta del toro	2,063
Fiesta patronal "Santa Teresita"	1,812

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el PROFODECI. Información preliminar al cierre de 2006.

Literatura es el campo cultural que mayores recursos promedio por proyecto recibió, seguido por Música Indígena y Artes Visuales. En el otro extremo tenemos los campos culturales de Tradición Ceremonial y Rescate e Innovación de Tecnologías Tradicionales para Uso y Aprovechamiento de Recursos Naturales, que son los que menores montos promedio registraron.

En lo que respecta a montos promedio por beneficiario, Literatura, seguido por Teatro y Museos Comunitarios Indígenas, son los campos culturales con mayores montos, mientras que Juegos y Juguetes Tradicionales, Tradición Ceremonial e Investigación y Registro de Formas de



Organización Comunitarias son los campos con menores montos promedio por beneficiario registrados.

PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
CAMPOS CULTURALES
MONTOS PROMEDIO DE RECURSOS
EJERCICIO FISCAL 2006

Campo Cultural	Monto por proyecto	Monto por beneficiario
Investigación y registro de formas de organización comunitaria	\$ 30,900.00	\$ 1,188.46
Historia, lengua escrita y oralidad	\$ 37,185.27	\$ 1,426.54
Lugares Sagrados	\$ 36,052.86	\$ 2,426.63
Museos comunitarios Indígenas	\$ 35,452.00	\$ 4,431.50
Rescate e innovación de tecnologías tradicionales p/uso y aprovechamiento de recursos nat.	\$ 25,216.00	\$ 2,801.78
Rescate e innovación de técnicas artesanales	\$ 30,774.42	\$ 1,291.90
Rescate de la gastronomía indígena	\$ 26,188.75	\$ 1,309.44
Juegos y Juguetes Tradicionales	\$ 27,147.00	\$ 814.41
Artes Visuales	\$ 49,728.40	\$ 1,912.63
Literatura	\$ 69,451.67	\$ 10,966.05
Composición e interpretación musical	\$ 38,150.75	\$ 1,474.43
Teatro Indígena	\$ 44,677.50	\$ 5,957.00
Otras de interés cultural y comunitario	\$ 36,932.20	\$ 2,211.51
Tradición Ceremonial	\$ 16,989.20	\$ 1,005.10
Danza Indígena	\$ 35,871.03	\$ 1,442.22
Música Indígena	\$ 58,524.93	\$ 3,900.93
Medicina Tradicional	\$ 34,487.33	\$ 2,033.65
TOTAL	\$ 40,954.16	\$ 2,189.66

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el PROFODECI.
Información preliminar al cierre de 2006



Estas disparidades están directamente asociadas con los costos de los insumos o bienes que se requieren para cada tipo de actividad o campo cultural. Sin embargo, también influyen las costumbres institucionales y de los propios beneficiarios respecto de los montos a solicitar para cada actividad. Como se pudo constatar en campo, existen proyectos de artesanías, medicina tradicional o danza que requerirían mayores recursos para consolidarse como proyectos con posibilidades de sustentabilidad y que sin embargo no fueron beneficiados con mayores recursos argumentando limitaciones financieras desde la CDI, que si bien son reales tienen criterios diferenciados por tipo de proyecto.

De igual forma, la existencia de proyectos culturales por montos menores a \$5,000.00 obliga a reflexionar acerca de los alcances reales de ese tipo de proyectos en la dinámica cultural social comunitaria y las repercusiones en el impacto del Programa de pulverizar tanto los apoyos.

Proyectos como los de artesanías que recibieron recursos por alrededor de \$1,000.00 por beneficiaria, únicamente alcanzan para comprar materias primas que duran menos de un año de trabajo, lo cual implica que, sin un adecuado acompañamiento (capacitación, asesoría, entre otras.) o sin posibilidades de invertir en capital, tengan pocas posibilidades de consolidarse como proyectos culturales de largo plazo. En el apartado de impacto abundaremos más sobre este tema. Por ahora es importante señalar que los montos de recursos por proyecto son muy polarizados y, en algunos proyectos, limitados.

Montos promedio por entidad federativa

Por entidad federativa, Guerrero, Distrito Federal, Oaxaca y Morelos (en ese orden) son las entidades que aprobaron proyectos culturales con mayores montos de recursos, por lo cual los promedios son más altos (más de \$65,000.00 por proyecto), mientras que en el otro extremo están los casos de Durango, Jalisco y Guanajuato con proyectos financiados por un monto promedio menor a los \$20,000.00.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
MONTOS PROMEDIO POR PROYECTO
EJERCICIO FISCAL 2006

Entidad Federativa	Recurso Ejercido	Número de Proyectos	Promedio por Proyecto
Guerrero	\$ 5,865,797.00	85	\$ 69,009.38
Distrito Federal	\$ 866,239.00	13	\$ 66,633.77
Oaxaca	\$ 6,393,356.00	96	\$ 66,597.46
Morelos	\$ 531,203.00	8	\$ 66,400.38
Hidalgo	\$ 2,163,178.00	39	\$ 55,466.10
Michoacán	\$ 1,236,842.00	28	\$ 44,172.93
Estado de México	\$ 1,482,645.00	34	\$ 43,607.21
Querétaro	\$ 467,340.00	11	\$ 42,485.45
Puebla	\$ 3,991,491.00	94	\$ 42,462.67
Sonora	\$ 843,412.00	22	\$ 38,336.91
Chiapas	\$ 3,453,019.00	92	\$ 37,532.82
Baja California	\$ 186,370.00	5	\$ 37,274.00
Campeche	\$ 909,168.00	27	\$ 33,672.89
Quintana Roo	\$ 728,573.00	23	\$ 31,677.09
Sinaloa	\$ 206,219.00	7	\$ 29,459.86
Veracruz	\$ 2,863,417.00	105	\$ 27,270.64
San Luis Potosí	\$ 1,535,697.00	58	\$ 26,477.53
Chihuahua	\$ 300,282.00	12	\$ 25,023.50
Tabasco	\$ 167,952.00	7	\$ 23,993.14
Yucatán	\$ 333,290.00	15	\$ 22,219.33
Nayarit	\$ 906,093.00	45	\$ 20,135.40
Durango	\$ 226,865.00	12	\$ 18,905.42
Jalisco	\$ 940,073.00	51	\$ 18,432.80
Guanajuato	\$ 137,365.00	8	\$ 17,170.63
Total	\$ 36,735,886.00	897	\$ 40,954.16

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el PROFODECI.
Cierre preliminar ejercicio fiscal 2006

Igual que a nivel agregado nacional, por entidad federativa se registra una gran disparidad en los montos otorgados a los proyectos. Estas disparidades están muy ligadas con los tipos de proyectos financiados, pues las entidades con menores montos promedios son aquellas en las que se financiaron más fiestas ceremoniales mientras que en las entidades con mayores montos promedio prevalecen los proyectos de Bandas de Música.

Adicionalmente, también influye el hecho de que no se cuenta con criterios nacionales para establecer rangos de costos asociados con los diferentes tipos de proyectos existentes, por lo



cual estas disparidades también están afectadas por el propio criterio de los operativos regionales que apoyan a los solicitantes a elaborar el proyecto. Indudablemente que estas disparidades afectan la equidad interregional en el financiamiento por proyecto.

El equipo considera importante que el Programa establezca ciertos parámetros o criterios de costos asociados a los diferentes tipos de proyectos, con la finalidad de procurar una mayor equidad en los montos financiados por proyecto en las delegaciones y reducir así el margen de inequidad resultado de visiones o criterios personales.

Criterios de Selección: Elegibilidad y Transparencia

Elegibilidad

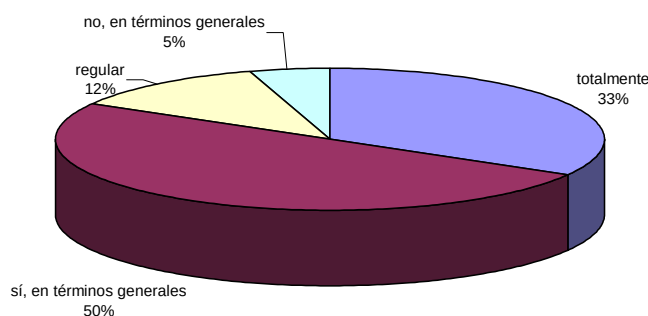
De acuerdo con la información a la cual tuvo acceso el equipo evaluador, en los beneficiarios seleccionados en la muestra no se encontraron casos en los cuales fueran apoyados grupos que no cubrieran los criterios y requisitos de elegibilidad, por lo cual se considera que el PROFODECI ha dado cumplimiento a este numeral de las Reglas de Operación.

De igual forma, el 100% de los beneficiarios entrevistados señaló que no fue objeto de ningún tipo de condicionamiento a cambio de ser beneficiario del Programa, así como tampoco le pidieron algún cobro por las asesorías o apoyos brindados institucionalmente.

En general hay una buena aceptación por parte de los beneficiarios de los criterios de requisitos de elegibilidad del Programa, hecho que se muestra a partir del acuerdo expresado por el 83% de los beneficiarios entrevistados, aunque existe un 17% que se manifiesta en desacuerdo o con acuerdo parcial.



¿Considera adecuados los requisitos establecidos por la CDI para recibir los apoyos del Programa?



Sin embargo, a pesar de esta amplia aceptación, un 55% de los beneficiarios entrevistados señaló que tuvo dificultades para cumplir con alguno o más de los requisitos establecidos. Presentar el proyecto conforme a la Guía, junto con el compromiso de entregar evidencias documentales de los proyectos realizados, fueron los requisitos que los beneficiarios consideraron más difíciles de cumplir, seguidos por el de presentar por escrito la solicitud de Apoyo del Programa.

Beneficiarios
¿Alguno de los requisitos le pareció difícil de cumplir?

	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Pertenecer a localidades con una población de 29% y	2	4.8	4.8
Solicitar por escrito el apoyo del programa	4	9.5	14.3
Presentar el aval comunitario	1	2.4	16.7
Presentar el aval de las autoridades	1	2.4	19.0
Presentar el proyecto conforme a la Guía...	5	11.9	31.0
El compromiso de entregar evidencias documentales	5	11.9	42.9
Ninguno	19	45.2	88.1
Otro (especificar)	5	11.9	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Estas dificultades expresadas están relacionadas con varios elementos:

- 1) El perfil de los beneficiarios del Programa, que son en su mayoría son campesinos (75%) y adultos mayores (el 59% de las organizaciones o grupo beneficiarios entrevistados están integradas por personas mayores de 60 años), que tienen poca familiaridad con la presentación y gestión de proyectos así como con la escritura (en muchos casos son analfabetas).
- 2) La dificultad de la Guía para la elaboración de proyectos culturales que difícilmente puede ser elaborada por los beneficiarios sin apoyo; y
- 3) La dificultad de los beneficiarios para elaborar evidencias videográficas, documentales y fotográficas sin la asesoría y apoyo de la institución o de algún otro agente externo. Sobre todo por desconocimiento en el manejo de equipo videográfico y fotográfico o falta de programación de recursos para adquirir los instrumentos necesarios para elaborarlas.

El Programa pretende atender esta circunstancia mediante el apoyo y asesoría institucional para elaborar y presentar los proyectos. Sin embargo, como veremos a detalle posteriormente, la estructura operativa territorial de la CDI no se da abasto para cumplir con esta obligación por lo cual solo el 38% de los beneficiarios entrevistados señaló que recibió asesoría de la CDI para elaborar sus proyectos.

Es recomendable que el Programa atienda el perfil de sus beneficiarios y establezca requisitos o condiciones que puedan ser cubiertos por ellos sin estos niveles de complejidad o, en su defecto, se proporcionen las condiciones adecuadas para que la estructura territorial de la CDI pueda apoyar a los beneficiarios en la presentación de sus proyectos. De no ser así estos criterios se constituirán en obstáculo para la entrada de grupos que forman parte de la Población Objetivo del Programa pero enfrentan condiciones estructurales que en estas circunstancias representan desventajas para su participación.



Transparencia

Los procesos de dictaminación se llevaron básicamente en los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indigenista (CCDI), con participación de algunas Delegaciones. Como se puede observar en el cuadro de abajo, en algunos casos (casi el 30%) participaron funcionarios del Gobierno Estatal, especialistas en la materia o ambos.

Servidores Públicos			
¿Quiénes participaron en el proceso de dictaminación de los proyectos?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
El CCDI	8	47.1	47.1
La Delegación	3	17.6	64.7
Funcionarios del Gobierno Estatal	1	5.9	70.6
Especialistas en la materia	1	5.9	76.5
Todos los anteriores	3	17.6	94.1
Otro (especificar)	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

A través del trabajo de observación en campo se pudo identificar que la demanda de apoyos del PROFODECI rebasa con mucho la capacidad financiera del mismo, por lo cual muchas solicitudes recorren un lapso muy largo para ser dictaminadas favorablemente (en varios casos se constató que en 2006 se apoyaron solicitudes hechas desde 2005). Por esta misma situación se considera fundamental priorizar el financiamiento de proyectos que tienen mayores potencialidades de impacto positivo en las comunidades indígenas. Para lo cual es importante fortalecer el proceso de dictaminación de los proyectos, a través de incorporar al análisis criterios de evaluación que permitan ubicar el impacto potencial de los mismos y la justificación para apoyarse o no, en un escenario de saturación de demanda.

En este sentido se recomienda al Programa que fortalezca la participación de especialistas en las distintas áreas a dictaminar, así como un mayor involucramiento de instancias



gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, lo cual además brindaría mayor transparencia a los procesos. De igual forma se considera importante una mayor capacitación a los operativos regionales con la finalidad de que cuenten con mayores elementos para valorar la pertinencia y justificación del financiamiento de los proyectos.

El 100% de los operativos entrevistados consideraron que cuentan con criterios para la dictaminación de proyectos, sin embargo, éstos se encuentran básicamente acotados por el cumplimiento de las Reglas de Operación, las cuales si bien contienen una serie de requisitos de las organizaciones y comunidades deben cumplir, no establecen criterios para evaluar el impacto y la pertinencia de financiar determinados proyectos.

¿Cuenta con criterios para la dictaminación de los proyectos?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Si	17	100.0	100.0

En caso afirmativo, ¿Cuáles son estos criterios?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Apego a las Reglas de Operación	9	52.9	52.9
Apego a las Reglas de Operación y la opinión de expertos tradicionales	5	29.4	82.4
Comunidades alejadas, mayor población indígena y que no han sido apoyadas	1	5.9	88.2
Depende de la región	1	5.9	94.1
Población indígena	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Derechos y Obligaciones de los Beneficiarios

Las Reglas de Operación vigentes para el PROFODECI establecen que los beneficiarios tienen derecho a recibir asesoría y apoyo técnico de las instancias regionales o estatales de la Comisión, para la presentación de sus proyectos.



De igual forma establecen que tienen derecho a ser informados por escrito sobre el resultado del dictamen a lo más tres meses posteriores a la conclusión del proceso. Y que las adquisiciones que realice la comunidad u organización cultural beneficiada con recursos del Programa, son propiedad comunitaria o de la organización involucrada.

De acuerdo con las entrevistas levantadas en el trabajo de campo el 77% de los beneficiarios manifestó que sí recibió asesoría para elaborar sus proyectos, sin embargo, solo el 47% de ellos indicó que esta asesoría provino de la CDI. El 43% restante señaló que la recibió de alguna persona de la comunidad clave como los profesores, comisarios, regidores o autoridades, o bien de integrantes de otras organizaciones o asesores contratados ex profeso.

Organizaciones
¿Recibió asesoría para elaborar el proyecto?

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	34	77.3
No y le hizo falta	9	20.5
No y no la necesitó	1	2.3
Total	44	100.0

¿De quién recibió dicha asesoría?

	Frecuencia	Porcentaje
Personal de la CDI	17	38.6
Compañeros de otras organizaciones	4	9.1
Asesor o técnico contratado por la organización	3	6.8
Otro (comisario de la comunidad, profesor de la comunidad, juez comunitario miembro de la comunidad, regidor del municipio)	12	27.3
Total	36	81.8
Sin información	8	18.2
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Esta información es congruente con la expresada por los mismos beneficiarios cuando se les preguntó qué otro apoyo habían recibido por parte de la CDI además del financiamiento para sus proyectos, el 66% tuvo la percepción de que no había recibido ningún otro apoyo.

Organizaciones
¿Además del recurso económico para su proyecto, qué otro apoyo ha recibido del Programa?

	Frecuencia	Porcentaje
Asesoría para la elaboración del proyecto	6	13.6
Acompañamiento para llevar a cabo las acciones	4	9.1
Apoyo para la difusión de las actividades culturales	2	4.5
Ninguno	29	65.9
Otro (especificar)	2	4.5
Sin información	1	2.3
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

De manera contrastada, el 82.4% de los servidores públicos entrevistados señalaron que adicional al financiamiento económico la CDI brinda asesoría para la elaboración de los proyectos. Cuestión que es cierta pero limitada, de acuerdo con lo expresado por los beneficiarios respecto de la cobertura total de dicha asesoría.

Servidores Públicos
Adicionalmente a ese tipo de apoyo definido en las Reglas de Operación
¿Qué otros apoyos brindan a los beneficiarios del programa?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Asesoría para elaborar el proyecto	14	82.4	82.4
Acompañamiento para el desarrollo de las actividades cultura	2	11.8	94.1
Gestión para la consecución de recursos complementarios	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Como será profundizado posteriormente, esta limitación en los alcances de la asesoría brindada por los operativos regionales de la CDI se debe a las restricciones financieras a las que se enfrentan para realizar su trabajo.

Por su parte, el 82% de las organizaciones entrevistadas coincidieron en señalar que los instrumentos o bienes adquiridos con los recursos proporcionados por el Programa son propiedad de toda la comunidad o de la propia organización, con lo cual se da cumplimiento a lo establecido en las Reglas. En el 18% restante se consideró que los bienes eran propiedad de algún integrante de la organización (tesorero o responsable del proyecto), o bien del ayuntamiento. En este caso parece existir falta de información por parte de los operativos del Programa en la región.

Organizaciones
¿Quién o quienes son los propietarios de las compras realizadas con los recursos que otorgó la CDI?

	Frecuencia	Porcentaje
la organización o el grupo	26	59.1
la comunidad	10	22.7
otro (especificar)	5	11.4
sin información	3	6.8
Total	44	100.0

Otro, especificar

	Frecuencia	Porcentaje
no aplica o no contestó	39	88.6
agencia municipal	1	2.3
aun no se entregan	1	2.3
Ayuntamiento	1	2.3
coord. del proyecto	1	2.3
tesorero del grupo	1	2.3
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

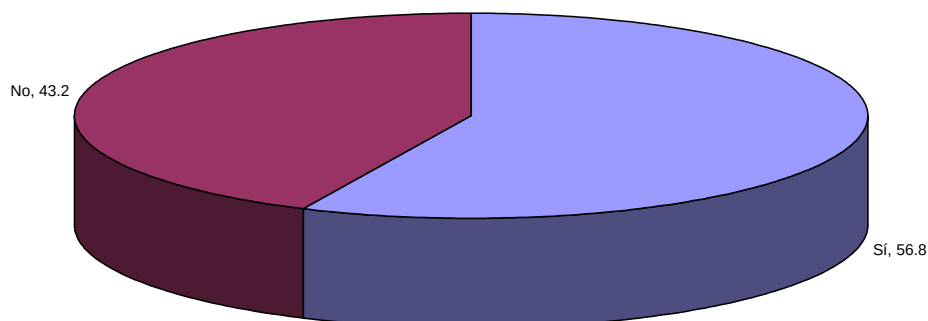
Respecto de la obligación de los beneficiarios de presentar comprobación de la aplicación de los recursos y evidencias documentales, fotográficas y videográficas, se obtuvo la siguiente información. El 67% de los entrevistados reportaron que ya habían presentado la comprobación respectiva y el 33% restante que no la había presentado era por que aún se encontraba en



proceso de comprobación o en proceso de compras, lo cual da evidencia de cumplimiento en este rubro.

Por lo que respecta a las evidencias, un 57% de los entrevistados señaló que sí las había elaborado, mientras que un 43% señaló que no. El tipo de evidencias que son realizadas en una amplia mayoría son las fotográficas (en un 73%).

¿La organización ha elaborado evidencias documentales de las actividades realizadas?



Las razones por las cuales más del 40% no había elaborado evidencias están relacionadas con el costo, el desconocimiento y la falta de tiempo, en ese orden de importancia.

Organizaciones
En caso no haberlas elaborado ¿Cuáles son los motivos?

	Frecuencia	Porcentaje
Desconocimiento	5	24
Costo elevado	7	33
Falta de tiempo	4	19
Otros (especificar)	5	24
Total	21	100

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



En este punto, vale la pena señalar que únicamente 3 de los 17 servidores públicos entrevistados señaló que las evidencias documentales recabadas eran utilizadas para difundir las manifestaciones culturales apoyadas, el resto las resguarda como comprobantes de la realización de los proyectos. En equipo evaluador considera que es importante revalorar el uso de estas evidencias como insumos para la difusión de las culturas indígenas, y con ello contribuir en el cumplimiento del segundo objetivo específico del Programa que a la letra dice:

- *Documentar y difundir las manifestaciones culturales que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, de manera que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indígenas.*

Adicionalmente a la información anterior, tenemos el hecho de que para el 63% de las organizaciones entrevistadas la CDI no las ha apoyado en la difusión de sus manifestaciones culturales, lo cual representa un aspecto nodal para el rescate y fortalecimiento de las culturas indígenas, como coincide en señalar la mayoría de los servidores públicos entrevistados.

Servidores Públicos
¿Qué otras acciones cree que deba realizar la CDI para
apoyar el rescate y fortalecimiento de las culturas
indígenas?

	Frecuencia	Porcentaje
Mayor difusión de las actividades y/o acciones	10	58.8
Capacitación	4	23.5
Mayor financiamiento	1	5.9
No sabe	1	5.9
Otra (especificar)	1	5.9
Total	17	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Entre las causas que encontró el equipo evaluador de esta insuficiencia en las tareas de difusión de las evidencias recabadas, se encuentra la carencia de recursos financieros que padece la estructura regional de la CDI, de la cual abundaremos posteriormente, así como la ausencia de una estrategia específica que permita aprovechar el enorme potencial que representa la documentación de los proyectos desarrollados al amparo del Programa.



Coordinación Institucional

De acuerdo con las Reglas de Operación, *“las instancias regionales y estatales de la CDI deberán coordinar actividades con las representaciones de las dependencias gubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; así como con universidades públicas, centros de investigación y autoridades locales y comunitarias... con el objeto de enlazar y potenciar acciones, recursos y resultados en beneficio de los pueblos indígenas”*.

La mayor parte de los servidores públicos regionales entrevistados señalaron coordinar acciones con otras dependencias públicas (88.2%). La mayor parte realiza esta coordinación con dependencias federales, siguiendo en importancia la coordinación con instancias municipales y estatales.

Servidores Públicos
¿Con qué otras instancias coordinan esfuerzos para la instrumentación del PROFODECI?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Dependencias federales	7	41.2	41.2
Dependencias estatales	3	17.6	58.8
Dependencias municipales	4	23.5	82.4
Instituciones académicas	1	5.9	88.2
Ninguna	2	11.8	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Esta coordinación se da principalmente a partir de la dictaminación de proyectos, aunque también se coordinan acciones para difundir las culturas indígenas y, en menor medida, para brindar capacitación a los beneficiarios. Sin embargo, únicamente se registró un caso en el que la coordinación estuviera encaminada a complementar recursos para el financiamiento de proyectos. Por ello, como fue señalado anteriormente, en el trabajo de campo no se encontraron proyectos que hubieran complementado recursos de la CDI con los de alguna otra dependencia pública.



Servidores Públicos
¿Qué tipo de acciones conjuntas llevan a cabo, con otras instancias públicas?

	Frecuencia	Porcentaje
Complementar recursos para financiar proyectos	1	5.9
Dictaminación de proyectos	7	41.2
Capacitación a beneficiarios	3	17.6
Difusión de las manifestaciones culturales	5	29.4
Total	16	94.1
Sin información	1	5.9
Total	17	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Mecánica de Operación

Difusión y Promoción del Programa

Las Reglas de Operación en este apartado establecen que *“estas Reglas de Operación, además de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; estarán disponibles para la población en las Delegaciones Estatales y Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena de la CDI, así como en la página electrónica establecida en el sitio: www.cdi.gob.mx.”*

Se podrán utilizar otros medios de difusión como medios impresos y mensajes en las Radiodifusoras Culturales Indigenistas y radiodifusoras comerciales interesadas”.

Asimismo, en el apartado de Promoción establecen que *“La promoción estará dirigida a la captación de demanda de proyectos de cultura de las comunidades y organizaciones indígenas”.*

La difusión y promoción del Programa en comunidades representa un aspecto clave para la transparencia y equidad en el acceso de los apoyos. De acuerdo con el perfil de la población objetivo, los potenciales beneficiarios son indígenas, con niveles de analfabetismo superiores a la media nacional, que viven en localidades pequeñas altamente marginadas, y en muchos casos con problemas de comunicación y accesibilidad, por lo cual, la publicación de las Reglas en el DOF es insuficiente para garantizar la penetración de esta oferta institucional. En este



sentido, se considera fundamental la difusión directa del Programa en las comunidades, ya sea a través de visitas del personal de la CDI o de la radio indígena.

El 65% de los entrevistados señaló que las principales acciones de difusión de las Reglas de Operación en comunidades son las visitas directas del personal operativo y las radiodifusoras indígenas.

Servidores Públicos
**¿Qué acciones de difusión de las Reglas de Operación
del Programa llevó a cabo en su región?**

	Frecuencia	Porcentaje
Radiodifusoras indígenas	4	23.5
Trípticos	3	17.6
Visitas a la comunidad	7	41.2
Otro	2	11.8
Total	16	94.1
Sin información	1	5.9
Total	17	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Sin embargo, como se desprende del siguiente cuadro, el medio principal de conocimiento y acercamiento de las comunidades al PROFODECI no es el contacto de la CDI con los potenciales beneficiarios o la radio indígena o comercial, sino otra serie de informantes y medios entre los cuales destaca de manera importante la visita directa de los interesados a las oficinas regionales de la CDI.



Organizaciones
¿Cómo se enteró de la existencia del Programa?

	Frecuencia	Porcentaje
Visitas de funcionarios de la CDI a la comunidad	4	9.1
Visita de la organización a oficinas de la CDI	10	22.7
A través de las Radiodifusoras Indígenas	1	2.3
Por comentarios de vecinos de la comunidad	10	22.7
Por alguna autoridad de la comunidad	11	25.0
Por otras organizaciones	4	9.1
Otro (especificar)	4	9.1
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Este hecho representa una desventaja para aquella población menos comunicada y experimentada en la gestión de recursos, que cuenta con dificultades para trasladarse y acceder a los apoyos. Asimismo, tiene un mayor efecto negativo en la accesibilidad de las mujeres indígenas pues, como será analizado en apartados posteriores, ellas enfrentan mayores limitaciones económicas y de tiempo para desplazarse hacia otras localidades. Sobre todo tomando en cuenta que las distancias entre estas comunidades y los CCDIs muchas veces son largas y complejas.

De igual forma, otra fuente importante de información acerca de la existencia del Programa lo representan las autoridades en la comunidad (municipales o comunitarias), que podrían representar un poder discrecional en la difusión del Programa en el caso en que éste no fortalezca sus procesos comunitarios y diseñe estrategias operativas tendientes a difundir directamente los apoyos en los potenciales beneficiarios.

Una de las razones principales que dificulta la difusión del Programa directamente en las comunidades es la escasez de recursos operativos en la estructura territorial de la CDI, lo cual ha minado la capacidad de los operativos para trasladarse a las comunidades.



De igual forma, como se analizará posteriormente, la demanda de apoyos del Programa excede por mucho su capacidad financiera de respuesta, por lo cual no se realiza un esfuerzo adicional por difundirlo. Sin embargo, como fue observado en campo, el Programa puede tener una mayor capacidad proactiva y de direccionalidad de los esfuerzos con la finalidad de incrementar su potencial de impacto. Ello pudiera ser así en función de la elaboración de estrategias concretas de difusión que pudieran desprenderse de los Modelos de Atención Diferenciada. Pero la escasez de recursos, sumada a la dificultad para elaborar dichos modelos han dificultado esta planeación estratégica regional. En el apartado de *Problemas endógenos y exógenos que obstaculizan la operación del Programa* abundaremos en esta situación.

Ejecución

Contraloría Social

En este apartado, las Reglas de Operación establecen que *“Los integrantes de las comunidades y organizaciones indígenas beneficiadas nombrarán una instancia de control y vigilancia, aprovechando preferentemente las existentes en su comunidad u organización ... quienes vigilarán la ejecución del proyecto y el manejo transparente de los recursos otorgados, para lo cual podrán obtener asesoría de la CDI”*.

El 93% de las organizaciones entrevistadas cumplieron con este mandato, mientras que el 7% restante no lo hizo o no sabía si se había hecho. Las instancias de control y vigilancia se integraron principalmente por personas de la comunidad elegidas en asamblea o por miembros de la propia organización. En menor medida se integraron por autoridades tradicionales (16%) y municipales (9%).



Organización

¿Su organización nombró alguna instancia de control y vigilancia (Contraloría Social) que diera seguimiento al manejo transparente de los recursos otorgados?

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	41	93.2
No	2	4.5
No sabe	1	2.3
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Organizaciones

¿Quiénes forman parte de dicha instancia?

	Frecuencia	Porcentaje
Personas de la comunidad elegida en asamblea	15	34.1
Las autoridades municipales	4	9.1
Las autoridades tradicionales	7	15.9
Integrantes de la organización	12	27.3
Otro (especificar)	4	9.1
Total	42	95.5
No sabe o no contestó	2	4.5
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Las actividades que principalmente han realizado estas instancias de control y vigilancia son las relativas a la observación del uso de los recursos y de los bienes adquiridos. De esta forma se considera que el Programa cumplió con lo establecido en este apartado de las Reglas de Operación.

Principales Actividades Desarrolladas para dar Cumplimiento al Proceso Operativo

A continuación se presenta una matriz que muestra las etapas operativas del Programa, las actividades comprendidas en cada etapa y los avances operativos al cierre del ejercicio fiscal de 2006. Es importante señalar que la fuente de información de la matriz son los informes trimestrales que la CDI envía a la Cámara de Diputados sobre el cumplimiento de metas de los Programas a su cargo sujetos a Reglas de Operación.



ETAPA	ACTIVIDADES	AVANCES
PLANEACIÓN	- Definir los Modelos de Atención Diferenciada. - Difusión y promoción del Programa a las organizaciones y comunidades indígenas. - Asesoría y capacitación para la elaboración de proyectos culturales. - Validación comunitaria de los proyectos culturales. - Entrega – recepción de propuestas culturales. - Integración del órgano o instancia de dictaminación. - Dictaminación de proyectos culturales. - Envío de resultados de las dictaminaciones estatales al Unidad Administrativa Responsable del Programa en Oficinas centrales. - Análisis, revisión y validación de las propuestas culturales por el Área técnica del Programa. - Asignación de techos financieros.	- Definición de los 24 Modelos de Atención Diferenciada (Uno por cada entidad con estructura territorial de la CDI) - Reuniones de trabajo en 18 estados de la República, con el objeto de capacitar y reorientar las estrategias de trabajo cultural con los operadores del Programa de la CDI. - Difusión de las Reglas de Operación que rigen al Programa en las zonas indígenas atendidas por los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI) ubicados en las 24 delegaciones de la CDI. - Asesoría y capacitación institucional a las organizaciones y comunidades indígenas para la elaboración de los proyectos culturales. - Revisión final de 1,000 expedientes técnicos para la asignación de techos financieros por entidad federativa.
EJECUCIÓN	Notificación a organizaciones y comunidades indígenas beneficiadas acerca de la dictaminación de sus proyectos.	En el ejercicio fiscal 2006, se realizaron 897 proyectos culturales con un presupuesto ejercido de 39 506.6 miles de pesos, en la siguiente cobertura



	• Transferencia de recursos, firma del Convenio de Concertación y levantamiento de acta de entrega de recursos ante comunidades. • Comprobación de recursos y entrega de evidencias documentales, fotográficas o videográficas del trabajo cultural realizado. • Acta de conclusión de proyectos ante las comunidades.	geográfica y demográfica: 818 localidades ubicadas en 369 municipios de 24 entidades federativas, así como el apoyo directo para 16 818 personas indígenas (10 686 hombres y 6 132 mujeres). Se suscribieron 897 convenios de concertación. • Se impulsó el registro documental de los proyectos culturales apoyados, con el objeto de difundir y promover sus manifestaciones culturales entre los pueblos indígenas y la sociedad nacional. • Se establecieron relaciones y convenios de colaboración y coordinación con los 3 niveles de gobierno, organismos académicos, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, propiciando la concurrencia de recursos humanos, técnicos y económicos para la atención de las demandas culturales de los pueblos y comunidades indígenas.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	• Asesoría, capacitación y seguimiento de los equipos de cultura para la correcta ejecución de los proyectos culturales. • Control y vigilancia. • Elaboración y entrega de Avances Físicos-Financieros.	• Visitas a 18 Delegaciones y una reunión nacional de responsables del programa con el objeto de impulsar las estrategias institucionales de trabajo cultural.

Fuente: Elaboración propia con documentos oficiales entregados por el Programa: Presentación de la operación del Programa (documento en Power Point), Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Informes Trimestral 2006 sobre el cumplimiento de objetivos y metas de las Reglas de Operación, entregados a la Cámara de Diputados.

Como se desprende de la matriz anterior, el Programa cumplió operativamente con las actividades programadas para alcanzar sus objetivos.



4.3 Análisis de los recursos entregados a los beneficiarios

Es importante señalar que en se considera la información financiera del PROFODECI proporcionada por la CDI acerca del cierre del ejercicio presupuestal para el año de 2006. Cabe hacer la aclaración de que para la CDI esta información es aún preliminar. Con las salvedades que esto implica, se realizaron una serie de indicadores con la finalidad de ilustrar el desempeño del Programa, considerando que las modificaciones que eventualmente puede sufrir esta información no serán significativas en virtud de que ha concluido el ejercicio fiscal.

En promedio, cada beneficiario ha recibido recursos por el orden de \$2,189.65 para desarrollar sus proyectos. Como se desprende del cuadro siguiente, los recursos por beneficiario tienen grandes diferencias entre los estados. En los dos extremos se encuentran Guerrero y Guanajuato cuya diferencia en montos es de más de 7 veces a favor de la primera.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO A LAS CULTURAS INDÍGENAS
RECURSOS POR BENEFICIARIO POR ENTIDAD FEDERATIVA
Ejercicio Fiscal 2006

No.	Entidad Federativa	Recurso Ejercido	Beneficiarios			Monto promedio de recursos por beneficiario
			Total	Hombres	Mujeres	
1	Guerrero	\$ 5,865,797.00	1021	958	63	\$ 5,745.1
2	Hidalgo	\$ 2,163,178.00	606	483	123	\$ 3,569.6
3	Distrito Federal	\$ 866,239.00	249	164	85	\$ 3,478.9
4	Baja California	\$ 186,370.00	57	39	18	\$ 3,269.6
5	Morelos	\$ 531,203.00	174	123	51	\$ 3,052.9
6	Michoacán	\$ 1,236,842.00	464	347	117	\$ 2,665.6
7	Oaxaca	\$ 6,393,356.00	2491	1901	590	\$ 2,566.6
8	Sonora	\$ 843,412.00	364	219	145	\$ 2,317.1
9	Querétaro	\$ 467,340.00	213	102	111	\$ 2,194.1
10	Veracruz	\$ 2,863,417.00	1322	838	484	\$ 2,166.0
11	Puebla	\$ 3,991,491.00	1868	1443	425	\$ 2,136.8
12	Tabasco	\$ 167,952.00	80	58	22	\$ 2,099.4
13	Sinaloa	\$ 206,219.00	111	84	27	\$ 1,857.8
14	Quintana Roo	\$ 728,573.00	396	222	174	\$ 1,839.8
15	Chiapas	\$ 3,453,019.00	1896	798	1098	\$ 1,821.2
16	Estado de México	\$ 1,482,645.00	959	298	661	\$ 1,546.0
17	Campeche	\$ 909,168.00	591	293	298	\$ 1,538.4
18	Yucatán	\$ 333,290.00	237	95	142	\$ 1,406.3
19	Nayarit	\$ 906,093.00	674	449	225	\$ 1,344.4
20	San Luis Potosí	\$ 1,535,697.00	1422	827	595	\$ 1,080.0
21	Jalisco	\$ 940,073.00	880	593	287	\$ 1,068.3
22	Chihuahua	\$ 300,282.00	287	170	117	\$ 1,046.3
23	Durango	\$ 226,865.00	236	125	111	\$ 961.3
24	Guanajuato	\$ 137,365.00	179	60	119	\$ 767.4
	Total	\$ 36,735,886.00	16777	10689	6088	\$ 2,189.7

Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CDI.

Las diferencias en los montos no se corresponden con los diferenciales de costos entre las entidades federativas, pues los precios promedios estatales no tienen el grado de dispersión que muestra asignación de recursos por beneficiario²⁶.

Igual que en el caso de los resultados obtenidos por el Programa en la distribución de recursos entre los estados, esta inequidad en los montos promedio de recursos por beneficiario es

²⁶ Un indicador de la diferencia en los precios y poder adquisitivo en las distintas regiones lo constituye el salario mínimo por zonas del país, el cual tiene una diferencia entre el más alto (zona A) y el más bajo (zona C) menor al 10%.



resultado de la ausencia de criterios nacionales de asignación financiera, tanto a para la distribución territorial como por tipo de proyecto. Por lo cual los montos asignados a los proyectos están en función de la visión particular de las Delegaciones de la CDI.

Este amplio margen de flexibilidad, que no es orientado por una estrategia nacional aterrizada en criterios, ocasiona efectos negativos sobre los principios de equidad e igualdad de oportunidades entre el universo potencial del Programa, pues población indígena con similares condiciones de marginalidad que desarrolla proyectos similares a lo largo del país obtiene recursos muy dispares dependiendo de la entidad en la que viven.



4.4 Cumplimiento de metas físicas y financieras

Para el ejercicio fiscal de 2006 el PROFODECI programó financiar la ejecución de 920 proyectos culturales, meta que fue modificada a 917, con un presupuesto anual original de \$35,000,000.00 pesos, cantidad que también fue modificada para quedar en \$39,546,684.00 pesos.

Con la finalidad de dar cuenta del grado de cumplimiento de las metas físicas del Programa se construye el siguiente *Índice de eficacia de resultados*:

proyectos financiados / proyectos programados a ser financiados

$$897 / 917 = 97.8\%$$

Al cierre del ejercicio fiscal del 2006 el Programa financió un total de 897 proyectos en 23 entidades federativas, 363 municipios y 813 localidades, lo cual representa el 97.8% de cumplimiento de la meta física Programada.

Con la finalidad de dar cuenta del grado de cumplimiento de las metas financieras del Programa se construye el siguiente *Índice de eficacia financiera*:

Recurso ejercido / recurso presupuestado

$$\text{\$ } 39,407,186.71 \text{ pesos} / \text{\$ } 39,546,684.00 \text{ pesos} = 99.6\%$$

En términos financieros el Programa reporta al cierre de 2006 un ejercicio de recursos de \$39,407,186.71 pesos, lo cual significa un cumplimiento del 99.6% respecto del presupuesto modificado anual.

Por entidad federativa, los estados en los que se financiaron una mayor cantidad de proyectos fueron, en orden descendente, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Guerrero, los cuales concentraron el 52.6% de los proyectos financiados. Esta concentración de proyectos se



corresponde con el peso que este conjunto de entidades representa en términos de peso poblacional indígena, pues concentran el 52.5% de la población indígena. En términos de recursos, la concentraciones aún mayor, pues estos cinco estados concentran el 61.4% del monto autorizado para el financiamiento de proyectos. Sin embargo, como se verá en el apartado de focalización, no en todos los estados se corresponde la proporción de recursos asignados con la concentración de población indígena.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO A LAS CULTURAS INDÍGENAS
PROYECTOS FINANCIADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
CIERRE FISCAL DE 2006

Entidad Federativa	Recurso Ejercido	Número de Proyectos
Veracruz	\$ 2,863,417.00	105
Oaxaca	\$ 6,393,356.00	96
Puebla	\$ 3,991,491.00	94
Chiapas	\$ 3,453,019.00	92
Guerrero	\$ 5,865,797.00	85
San Luis Potosí	\$ 1,535,697.00	58
Jalisco	\$ 940,073.00	51
Nayarit	\$ 906,093.00	45
Hidalgo	\$ 2,163,178.00	39
Estado de México	\$ 1,482,645.00	34
Michoacán	\$ 1,236,842.00	28
Campeche	\$ 909,168.00	27
Quintana Roo	\$ 728,573.00	23
Sonora	\$ 843,412.00	22
Yucatán	\$ 333,290.00	15
Distrito Federal	\$ 866,239.00	13
Chihuahua	\$ 300,282.00	12
Durango	\$ 226,865.00	12
Querétaro	\$ 467,340.00	11
Morelos	\$ 531,203.00	8
Guanajuato	\$ 137,365.00	8
Sinaloa	\$ 206,219.00	7
Tabasco	\$ 167,952.00	7
Baja California	\$ 186,370.00	5
Total	\$ 36,735,886.00	897

Fuente: Elaboración Propia con base en información proporcionada por la CDI referente a los proyectos financiados al cierre del ejercicio 2006.

Por campo cultural, siguiendo la dinámica mostrada en sus años de existencia, Música Indígena es el que mayores recursos y proyectos concentra (más del 56%), seguida por Danza Indígena, Artesanías y Tradición Ceremonial. En conjunto estos cuatro campos culturales concentran el 88.2% de los recursos del PROFODECI, mostrando con ello una profundización en la concentración de recursos en estas cuatro actividades culturales. Los campos culturales relativos



al eje de Innovación mostraron este año también una participación marginal en el conjunto de recursos del Programa.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO A LAS CULTURAS INDÍGENAS
PROYECTOS FINANCIADOS POR CAMPO CULTURAL
CIERRE FISCAL DE 2006

Campo Cultural	Presupuesto Ejercido	%	Proyectos aprobados	%	Beneficiarios	Beneficiario por proyecto
Investigación y registro de formas de organización comunitaria	\$ 30,900.00	0.1%	1	0.1%	26	26
Historia, lengua escrita y oralidad	\$ 557,779.00	1.5%	15	1.7%	391	26
Lugares Sagrados	\$ 252,370.00	0.7%	7	0.8%	104	15
Museos comunitarios Indígenas	\$ 141,808.00	0.4%	4	0.4%	32	8
Rescate e innovación de tecnologías tradicionales p/uso y ap.	\$ 25,216.00	0.1%	1	0.1%	9	9
Rescate e innovación de técnicas artesanales	\$ 2,923,570.00	8.0%	95	10.6%	2,263	24
Rescate de la gastronomía indígena	\$ 104,755.00	0.3%	4	0.4%	80	20
Juegos y Juguetes Tradicionales	\$ 162,882.00	0.4%	6	0.7%	200	33
Artes Visuales	\$ 248,642.00	0.7%	5	0.6%	130	26
Literatura	\$ 208,355.00	0.6%	3	0.3%	19	6
Composición e interpretación musical	\$ 305,206.00	0.8%	8	0.9%	207	26



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS 2006

Teatro Indígena	\$ 89,355.00	0.2%	2	0.2%	15	8
Otras de interés cultural y comunitario	\$ 1,107,966.00	3.0%	30	3.3%	501	17
Tradición Ceremonial	\$ 2,803,218.00	7.6%	165	18.4%	2,789	17
Danza Indígena	\$ 6,169,817.00	16.8%	172	19.2%	4,278	25
Música Indígena	\$ 20,776,351.00	56.6%	355	39.6%	5,326	15
Medicina Tradicional	\$ 827,696.00	2.3%	24	2.7%	407	17
TOTAL	\$ 36,735,886.00	100.0%	897	100.0%	16,777	19



4.5 Análisis de costo-beneficio y costos unitarios

(Eficiencia Administrativa)

En este apartado se construirán diversos indicadores que reflejen la estructura global del presupuesto con la finalidad de identificar la proporción del gasto operativo respecto del total de los recursos asignados al Programa, así como la relación entre los recursos financieros ejercidos y los productos o resultados alcanzados con ellos por el Programa en el ejercicio fiscal 2006. Estos indicadores pretenden ser un parámetro para evaluar la eficiencia del Programa, partiendo de supuesto de que la acción pública mostrará signos de eficiencia si demuestra cumplimiento de resultados a un bajo costo.

El primero de los indicadores considerados es el de costo de ejecución del PROFODECI. La formula considerada es

- ✓ Gastos indirectos / presupuesto total del Programa

Al cierre del ejercicio fiscal 2006 el Programa ejerció un total de \$ 39,407,186.71 pesos, de los cuales \$ 2,671,300.71 pesos corresponden a gastos indirectos, pagos de honorarios para la operación del Programa y costo de la evaluación externa, lo cual representa el 6.8% de los recursos ejercidos por el Programa, proporción inferior al 10% considerado en las Reglas de Operación para gastos indirectos.

Bajo el principio general asumido por la administración pública se considera que una administración eficiente es aquella que logra realizar la ejecución planeada de una determinada acción pública a un bajo costo. Desde este punto de vista, el costo de ejecución obtenido por el Programa del 6.8% es un indicador altamente aceptable, considerando tanto lo establecido en la propia normatividad del



Programa, como los costos de ejecución implícitos en las Reglas de Operación de otros programas de subsidios federales, que oscilan entre el 6 y el 10%.

Sin embargo, como pudo ser constatado directamente en campo por el equipo operativo, desde el punto de vista cualitativo, respecto de las posibilidades financieras del Programa para llevar a cabo acciones de seguimiento, acompañamiento y promoción, los recursos indirectos destinados a la operación son insuficientes para garantizar un mayor impacto en las comunidades.

Las condiciones de lejanía y dispersión geográfica de las localidades que forman parte del universo del Programa exigen que se destinen montos mayores de gastos indirectos para poder fortalecer las tareas de acompañamiento directo en comunidades e incrementar el potencial de impacto del Programa. Teniendo en cuenta que las Reglas de Operación permiten hasta un 10% de los recursos totales asignados al Programa en acompañamiento y que las necesidades de recursos para trabajo en campo son un tema recurrente expresado por los operativos regionales del Programa no es justificable que se consideren recursos de operación tan bajos.

Como resultado de esta astringencia financiera, para el 82.4% de los operativos regionales entrevistados, los recursos económicos de que disponen son insuficientes para desempeñar sus funciones. De hecho, como se detalla en los resultados de la investigación cualitativa que se anexa a este documento, existe la certeza entre los responsables del Programa en las Delegaciones y CCDI, de que esta es una de las acciones institucionales mayormente castigados en términos de disponibilidad de recursos operativos. Ello como resultado de una política institucional que privilegió las acciones encaminadas a disminuir los rezagos en materia de infraestructura social básica, por lo cual Programas como el PROFODECI quedaron en una posición marginal respecto de las prioridades institucionales.



Servidores Públicos

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

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
De ninguna manera	8	47.1	47.1
No, en términos generales	6	35.3	82.4
Regular	2	11.8	94.1
Sí, en términos generales	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Sin lugar a dudas la insuficiencia de recursos financieros afecta las distintas fases del proceso operativo del Programa, sobre todo aquellas relacionadas con el trabajo en comunidades, que demandan la utilización de mayor cantidad de recurso. Pero el seguimiento y acompañamiento a beneficiarios es la etapa que más dificultades enfrentó para realizarse. Así lo manifiestan los propios operativos regionales y lo han resentido los beneficiarios, pues el 30% de ellos manifestó que no había recibido visitas de seguimiento por parte del personal de la CDI.

Servidores Públicos

¿Cuáles de las siguientes etapas del proceso operativo son las más difíciles de realizar, en relación a la suficiencia y disponibilidad del recurso económico?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Asesoría a los beneficiarios para la realización de los proyectos	2	11.8	11.8
Promoción del Programa	3	17.6	29.4
Seguimiento y acompañamiento a los beneficiarios	10	58.8	88.2
Difusión de los trabajos culturales	2	11.8	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Organizaciones

**¿Ha recibido alguna visita de personal de la CDI para dar
seguimiento o acompañamiento al proyecto que está ejecutando
la organización?**

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	29	65.9
No	14	31.8
Total	43	97.7
Sin información	1	2.3
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Costo Unitario

El costo unitario se calculará mediante el indicador de *eficiencia de resultados* que relacionará el costo administrativo y operativo promedio que tiene el Programa para beneficiar a un proyecto.

- ✓ Gasto administrativo y operativo (indirectos) / proyectos financiados

$$\$2,011,300.71 \text{ pesos} / 897 = \$2,242.3 \text{ pesos}$$

Asimismo se obtendrá el costo operativo y administrativo en que incurre el Programa por cada peso que invierte en el financiamiento a beneficiarios.

- ✓ Gastos operativos / gasto de inversión (monto total de financiamiento a beneficiarios)

$$\$2,011,300.71 \text{ pesos} / \$ 36,735,886.00 \text{ pesos} = 0.06$$

Al cierre del ejercicio fiscal de 2006, el costo unitario por proyecto fue de \$2,242.3 pesos (incluye el rubro denominado *indirectos* y el especificado para el pago de *honorarios*). Cantidad muy inferior al costo unitario de 2005, que fue de \$4,219.05 pesos²⁷. A partir de una lectura económica, esta reducción en los costos unitarios implica una mayor eficiencia del Programa, pues con menores gastos indirectos ejercidos en 2006 (\$2,011,300.71 pesos en 2006 vs \$3,164,289.9 en 2005) ha podido financiar más número de proyectos que en 2005 (897 vs 750). Sin embargo, como ha sido señalado con anterioridad, a la luz de las características y los requerimientos operativos del Programa, este costo resulta sumamente bajo para cumplir con las actividades de seguimiento, acompañamiento, promoción y difusión que requieren los proyectos culturales.

²⁷ Cálculos propios realizados con base en la información financiera de 2005 proporcionada por el programa mediante el archivo en Excel denominado **PROFODECI_2005_definitivo**.



Si descontamos los recursos destinados al pago de honorarios, tenemos que el gasto indirecto disponible para realizar todas aquellas tareas relacionadas con el acompañamiento y seguimiento de los proyectos es de apenas el 3.3% del recurso ejercido por el Programa (\$1,306,906.52 pesos). Lo cual significa un monto promedio por proyecto de \$1,456.97 pesos, el cual debe ser repartido entre las actividades llevadas a cabo por los operadores regionales directamente en comunidades y todas aquellas asociadas a la ejecución del Programa en oficinas centrales.

Aquí vale la pena señalar que de acuerdo con la información financiera proporcionada por la CDI, de los gastos indirectos del Programa únicamente \$56,940.00 pesos fueron destinados a las Delegaciones, por lo cual solo se dispuso de un promedio de \$63.5 pesos por proyecto para hacer trabajo de campo. A todas luces, este monto no permite efectuar el mínimo seguimiento y acompañamiento de los proyectos, así como también limita la capacidad para diseñar y ejecutar una estrategia de planeación regional y promoción en campo del Programa.

Como fue señalado con anterioridad, las consecuencias de esta astringencia financiera del Programa fueron observadas directamente en campo. Los operativos regionales no cuentan con los recursos indispensables para realizar actividades en comunidades, por lo mismo, los planes de trabajo contenidos en los MAD son difícilmente ejecutables, pues se requieren recursos que permitan una mayor movilidad del personal operativo; incluso, la elaboración misma de los MAD se dificulta, pues no se cuenta con el tiempo necesario para profundizar en su realización, ello a consecuencia de que los encargados del Programa en las delegaciones se responsabilizan además de otras acciones institucionales o programas operativos, aspecto ligado a esta insuficiencia de recursos y que será abordado posteriormente.

Como un indicador más de los costos unitarios del Programa tenemos que por cada peso que se ejerció directamente en el financiamiento de proyectos, se utilizaron 6 centavos en gastos operativos indirectos, cantidad baja que indica una eficiencia económica aceptable del Programa, mayor a la



registrada en 2005 que fue de 11.9 centavos por peso invertido en proyectos. Sin embargo, ello ha significado una importante limitación en términos de eficiencia cualitativa del Programa.

Costo-beneficio

La estimación del costo-beneficio debiera identificar el costo total en que incurrió el Programa para lograr una unidad de beneficio. En el caso específico del Programa Fortalecimiento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, el beneficio podría considerarse como el grado de recuperación, preservación o innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas que se ve incrementado a raíz de la operación del Programa. Con lo cual el indicador permitiría ubicar el costo institucional de incrementar en determinado grado ese beneficio esperado. Sin embargo, en este caso, el beneficio es difícilmente cuantificable de manera directa, en virtud de que el patrimonio cultural de los pueblos indígenas contiene elementos tanto subjetivos como objetivos, tangibles e intangibles, de difícil delimitación.

En tal situación construiremos indicadores indirectos que permitan evaluar el costo por unidad de beneficio mensurable. Acotaremos así dos unidades, una referida a la población beneficiaria y, la otra, a los proyectos financiados, partiendo del supuesto de que la población apoyada y la realización de proyectos implica la obtención de beneficios en los términos establecidos en los objetivos del PROFODECI.

Así, podemos estimar los siguientes indicadores costo-beneficio:

1. Gasto total ejercido por el Programa / beneficiarios directos del Programa

\$39,407,186.71 pesos / 16,777 beneficiarios directos = \$2,348.9



Como resultado tenemos un indicador costo-beneficio de \$2,348.9 pesos por beneficiario directo, es decir, que el Programa destina un total de \$2,348.9 para lograr beneficiar a una persona, esta cantidad es superior a los \$2,099.1 pesos destinados en el año de 2005. La diferencia, como se verá a continuación, es resultado de que en el 2006 se registra una mayor inversión destinada a cada proyecto, pues la parte del gasto correspondiente al gasto operativo es menor en este año respecto del 2005.

2. *Gasto indirecto (de operación) / beneficiarios directos del Programa*

\$2,011,300.71 pesos / 16,777 beneficiarios directos = \$119.88 pesos

El segundo indicador tiene un resultado de \$119.88 pesos. Cantidad que representa el costo operativo en que incurre el Programa para obtener una unidad de beneficio mensurable (persona apoyada). Esta cantidad es 50% inferior al índice registrado en 2005 (\$233.00 pesos), lo cual refleja una disminución considerable en los costos operativos del Programa. Lo anterior quiere decir que el Programa ha incrementado sus beneficios económicos por persona y ha reducido los costos para lograrlo. Situación económicamente positiva y signo de mayor eficiencia. No obstante, como fue anotado con anterioridad, reflejo también de que se destinan insuficientes recursos a la operación del Programa, lo cual tiene consecuencias negativas para el correcto desempeño cualitativo del mismo.

3. *Gasto total ejercido por el Programa / proyectos financiados*

\$39,407,186.71 pesos / 897 proyectos = \$41,309.2

El Programa ejerció un total de \$49,932.2 pesos del presupuesto público para financiar cada uno de los proyectos solicitados por igual número de grupos o comunidades indígenas, cantidad superior a la registrada en 2005 (\$39,712.39 pesos), y, en términos generales, más que aceptable, considerando que de no haber invertido tal cantidad los proyectos financiados difícilmente hubieran obtenido alguna otra fuente de financiamiento público, pues como ha sido señalado con anterioridad la oferta institucional federal en el tema es muy insuficiente. Este



incremento en el gasto ejercido por proyecto es resultado de que se ha otorgado un mayor monto de recursos por proyecto.

En términos generales se considera que el desempeño administrativo y financiero del Programa es aceptable desde el punto de vista económico, ha mejorado sus costos de ejecución y ha disminuido los costos operativos por beneficio mensurable, por lo cual los indicadores reflejan eficiencia económica y administrativa. Sin embargo, esto se ha logrado a costa de reducir los gastos asociados al trabajo sustantivo de seguimiento y acompañamiento en campo realizado a través de la estructura territorial de la CDI, lo cual ocasiona un detrimento en la efectividad cualitativa asociada con el impacto del Programa.



4.6 Análisis de los beneficios económicos y sociales en la población objetivo y los beneficiarios directos (impacto del PROFODECI)

Con la finalidad de contar con un panorama amplio de los efectos del Programa en la población objetivo y beneficiarios directos, estructuramos el apartado en dos segmentos. En el primero analizamos el impacto en términos de cobertura y focalización y en el segundo valoramos la percepción de los actores respecto de los beneficios económicos y sociales obtenidos a partir de la implementación del PROFODECI.

Cobertura y focalización

En el 2006 el PROFODECI financió 897 proyectos culturales en 24 entidades federativas, 363 municipios y 813 localidades, lo cuales han beneficiado de manera directa a 16,777 personas, 10,689 hombres y 6,088 mujeres. Estas acciones significan que el Programa registró en 2006 una cobertura en términos geográficos del 100% respecto de las entidades federativas consideradas sujetas de atención. Si acotamos el universo de atención geográfico a las 12,582 localidades que cumplen los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Programa para ser elegibles, tenemos que la cobertura del Programa en 2006 es del 6.5%. En términos de población la cobertura es de 0.18%²⁸ respecto de la población indígena asentada en las entidades participantes.

Si bien estos datos muestran un impacto bastante acotado del Programa respecto de su cobertura en términos poblacionales, como se verá más adelante, éste es significativo en virtud de que las ofertas institucionales en la materia son escasas.

²⁸ Considerando una población indígena de 9,189,864 personas para 24 estados de cobertura de la CDI, de acuerdo con los *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, CONAPO, PNUD, INI.



Por lo que respecta a la focalización del Programa, éste dirige sus acciones en las localidades con mayor concentración de población indígena y mayores índices de marginalidad, lo cual es un acierto en términos de la centralización de los esfuerzos en la población indígena que más requiere de recursos públicos para preservar y fortalecer sus expresiones culturales.

Con la finalidad de realizar una evaluación a mayor profundidad de la focalización del Programa en los estados y la equidad en la distribución de los recursos, a continuación se presenta un análisis de los montos de recursos por entidad federativa en el ejercicio fiscal 2006.

Existe una correlación lógica entre la población indígena y las necesidades de financiamiento para el desarrollo de actividades y procesos culturales. El PROFODECI lo reconoce al afirmar que *“La distribución de recursos por entidad federativa ha tenido una tendencia natural relacionada con la presencia indígena en los estados”*²⁹, en alusión a la distribución de recursos por entidad federativa de 1991 a 2003. Sin embargo, no obstante que los cuatro estados que concentran la mayoría de los recursos observan correspondencia entre la concentración de recursos y su peso poblacional indígena, en términos generales, hasta lo que va del ejercicio, se observa una cierta inequidad interestatal en la distribución de recursos, y por lo mismo problemas en la focalización territorial del recurso.

Para profundizar más en la observación anterior el equipo de evaluación construyó un índice que da cuenta del grado de equidad en la distribución del recurso entre la población indígena. Este índice es de utilidad en la medida en que ofrece un punto de referencia para valorar la equidad distributiva entre las entidades de la República y la focalización.

En la tabla que sigue se muestra la correlación entre la distribución de los recursos del PROFODECI 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

²⁹ Documento de Concepción del PROFODECI, 2004, CDI.



que concentran, y valores superiores a 1 reflejan el fenómeno inverso, entidades que reciben proporcionalmente mayores recursos respecto a su peso poblacional.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS 2006

PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO A LAS CULTURAS INDÍGENAS
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
CIERRE FISCAL DE 2006

Estados	Recurso Autorizado		Población Indígena		Índice de equidistribución
	Monto	%	Total	%	
Nayarit	\$ 906,093.00	2.5%	31,988	0.3%	7.09
Jalisco	\$ 940,073.00	2.6%	46,678	0.5%	5.04
Guanajuato	\$ 137,365.00	0.4%	8,288	0.1%	4.15
Querétaro	\$ 467,340.00	1.3%	37,499	0.4%	3.12
Guerrero	\$ 5,865,797.00	16.0%	478,399	5.2%	3.07
Morelos	\$ 531,203.00	1.4%	44,745	0.5%	2.97
Durango	\$ 226,865.00	0.6%	26,893	0.3%	2.11
Sonora	\$ 843,412.00	2.3%	104,870	1.1%	2.01
Michoacán	\$ 1,236,842.00	3.4%	154,786	1.7%	2.00
Campeche	\$ 909,168.00	2.5%	185,075	2.0%	1.23
San Luis Potosí	\$ 1,535,697.00	4.2%	325,253	3.5%	1.18
Puebla	\$ 3,991,491.00	10.9%	853,554	9.3%	1.17
Hidalgo	\$ 2,163,178.00	5.9%	505,878	5.5%	1.07
Oaxaca	\$ 6,393,356.00	17.4%	1,518,410	16.5%	1.05
Chiapas	\$ 3,453,019.00	9.4%	1,036,903	11.3%	0.83
Veracruz	\$ 2,863,417.00	7.8%	936,308	10.2%	0.77
Sinaloa	\$ 206,219.00	0.6%	75,345	0.8%	0.68
Chihuahua	\$ 300,282.00	0.8%	113,187	1.2%	0.66
Distrito Federal	\$ 866,239.00	2.4%	333,428	3.6%	0.65
Baja California	\$ 186,370.00	0.5%	80,984	0.9%	0.58
Quintana Roo	\$ 728,573.00	2.0%	338,158	3.7%	0.54
Estado de México	\$ 1,482,645.00	4.0%	869,828	9.5%	0.43
Tabasco	\$ 167,952.00	0.5%	112,062	1.2%	0.37
Yucatán	\$ 333,290.00	0.9%	971,345	10.6%	0.09
Total	\$ 36,735,886.00	100.0%	9,189,864	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la CDI. Para el monto del recurso: base de datos 2006 proporcionada por el Programa. Para la población indígena: Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, CONAPO, PNUD, INI.

Como se desprende del cuadro anterior, existe un grupo de 6 estados en los cuales la concentración de proyectos se corresponde con la concentración poblacional (entre ellos se encuentran tres de los cuatro con mayor peso en el Programa), sin embargo, existen 18 entidades que tienen un índice que



refleja algún grado considerable de inequidad (mayor al 20%). Dentro de ellos se encuentran estados que reciben una proporción de recursos muy superior al peso de población indígena que detentan a nivel nacional. Tal es el caso de Nayarit (que recibe proporcionalmente 7 veces más recursos que su peso poblacional), Jalisco (5.4) y Guanajuato (4.2) y, mientras que en el otro extremo se sitúan estados como Estado de México, Tabasco y Yucatán, que reciben proporcionalmente menos de la mitad de recursos respecto a su peso poblacional.

A este respecto es preciso señalar que uno de los principios presupuestales básicos, en el caso específico de los subsidios y transferencias, es que éstos se sujeten a criterios de equidad en la distribución, para lo cual las dependencias y entidades deben **procurar la equidad entre regiones y entidades federativas**.

De igual forma, un referente obligado para estimar las necesidades de financiamiento en acciones de preservación, rescate e innovación cultural de los pueblos indígenas es justamente la población y su distribución territorial, pues son las comunidades las constructoras y reproductoras de sus propios procesos culturales. Como señala Rodolfo Stavenhagen, *No se plantea la superioridad o inferioridad de cualquier manifestación cultural, se acepta que todo elemento cultural es resultado de una dinámica social específica y responde a necesidades colectivas*, por lo cual es lógico y deseable que la distribución de recursos entre los estados se corresponda con la distribución de la población indígena, en tanto es éste el sujeto tangible de la política pública en cuestión.

Una salvedad a la consideración anterior la representa la eventual existencia de una estrategia de trabajo a nivel nacional que priorice ciertas temáticas, manifestaciones o expresiones culturales por considerarlas estratégicas para la preservación, fortalecimiento o innovación cultural de los Pueblos Indígenas, en cuyo caso sería lógica una distribución de recursos no equitativa entre las entidades.

Sin embargo, tal estrategia nacional no existe. El Programa responde a las demandas recibidas de las organizaciones o comunidades indígenas y a las planeaciones desarrolladas estatalmente. Respetando la libre demanda y la planeación regional, resulta de suma importancia el establecimiento de parámetros que garanticen una mayor equidad en la distribución de recursos



entre los estados con la finalidad de que la población objetivo pueda tener a su vez equidad en el acceso. Una distribución equitativa de recursos entre las entidades brinda mayores posibilidades para que se logre la igualdad de oportunidades entre los indígenas para acceder al Programa.

Beneficios económicos y sociales en la población objetivo

En este apartado se presenta un análisis de la percepción de los beneficiarios del Programa y los miembros de las comunidades en las cuales se desarrollan los proyectos, acerca de los beneficios económicos y sociales obtenidos a partir de los apoyos recibidos por el PROFODECI.

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 las organizaciones financiadas por el Programa y los integrantes de las comunidades en las cuales se desarrollaron los proyectos.

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

“Contribuir los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual”.

En concordancia con ello, se consideró que el fin último del Programa referido al rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas sitúa como beneficiarios finales a los indígenas de las comunidades en las cuales operan los proyectos. Por ello, se consideró que además de las organizaciones financiadas, los integrantes de las comunidades son una unidad informante básica para la valoración del impacto del Programa.

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 las propias organizaciones y beneficiarios, no siendo factible construir un indicador de medición en virtud de no contar con un diagnóstico previo que permitiera comparar las condiciones culturales 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 preservación y fortalecimiento del patrimonio cultural, que en múltiples expresiones es intangible y por lo mismo no es físicamente cuantificable. Asimismo, es importante considerar que el efecto que genera la operación del PROFODECI difícilmente puede ser evidenciado 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 los servidores públicos entrevistados, con la finalidad de obtener una valoración lo más integral posible.

Los campos culturales que fueron financiados en el 2006 a las organizaciones y/o comunidades comprendidas en la muestra son mayoritariamente música indígena, tradición ceremonial y danza indígena, que en conjunto representan el 73% de las organizaciones de la muestra, aunque se incluyeron organizaciones de 7 campos culturales, por lo cual su composición refleja la estructura actual de campos culturales financiados y al mismo tiempo registra una grado de heterogeneidad tal que permite inferir conclusiones del universo que se analiza.



Organizaciones
¿Cuál es el campo cultural del proyecto que fue financiado este año por la CDI?

	Frecuencia	Porcentaje
Historia, lengua escrita y oralidad	1	2.3
Rescate e innovación de técnicas tradicionales	2	4.5
rescate e innovación de técnicas artesanales	6	13.6
Literatura	1	2.3
Tradición ceremonial	7	15.9
Danza indígena	7	15.9
Música indígena	18	40.9
Medicina tradicional	1	2.3
Total	43	97.7
Sin información	1	2.3
Total	44	100.0

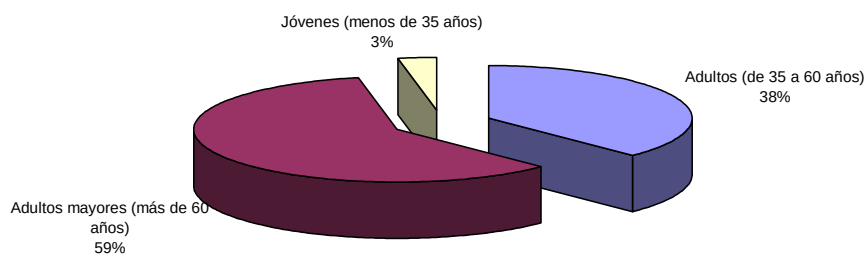
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Las organizaciones beneficiarias están conformadas en su mayoría por adultos mayores (más de 65 años) o adultos (de 35 a 65 años) y, en una posición marginal están las organizaciones de jóvenes, lo cual nos prefigura un universo de atención de personas que comúnmente reflejan arraigo en la conservación de las tradiciones y manifestaciones culturales, pero que, al mismo tiempo, muestran mayores reticencias a la innovación.



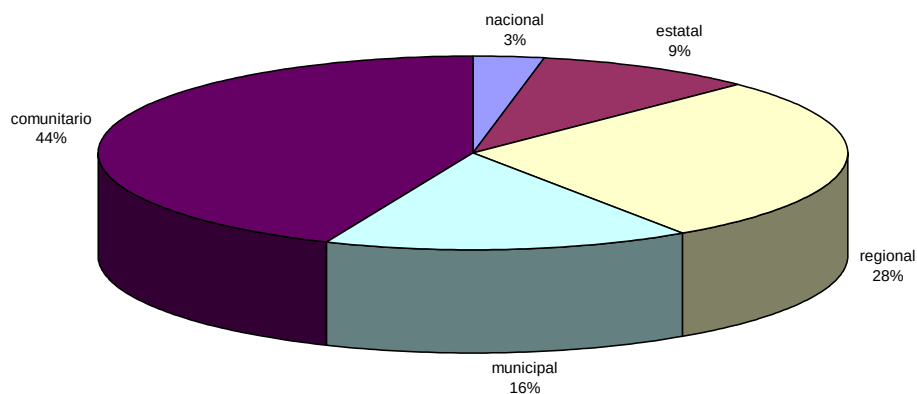
PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS 2006

¿Qué edad tiene la mayoría de los integrantes de su organización?



El ámbito de acción e incidencia de las organizaciones beneficiarias es básicamente comunitario y regional, existiendo pocos casos con una mayor capacidad de incidencia.

¿Cuál es el ámbito de acción de la organización?





En términos generales, las organizaciones o comunidades beneficiarias del PROFODECI en 2006 únicamente han recibido recursos de la CDI para desarrollar este tipo de proyectos y solamente ha sido en esta ocasión. Así lo refleja el hecho de que más del 85% de las organizaciones o comunidades beneficiarias manifestaron que era la primera vez que recibían recursos de la CDI para desarrollar un proyecto cultural, y más del 90% refirió que no había recibido recursos de ninguna otra dependencia pública. El resto de organizaciones que sí han recibido recursos en años anteriores han sido del PACMYC fundamentalmente.

De inicio esta información nos enmarca a una población objetivo con escasa experiencia en la gestión de recursos públicos, así como poco atendida por acciones institucionales encaminadas a la preservación o fomento de actividades culturales. Por lo cual la presencia del Programa representa un beneficio del cual difícilmente contarían por otro medio.

Sin embargo, a pesar de esta ausencia de recursos públicos, la mayoría de los beneficiarios ya realizaban anteriormente las actividades culturales que fueron financiadas, por lo cual el recurso público recibido no significó la posibilidad de hacer la actividad.

Organizaciones ¿Estas actividades culturales...?		
	Frecuencia	Porcentaje
Las realizaban anteriormente	37	84.1
Es la primera vez que las realizan	6	13.6
Total	43	97.7
No contestó	1	2.3
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

El 40% de las organizaciones se formaron con el fin de solicitar recursos a la CDI en el marco del proyecto cultural financiado en 2006, el 60% restante tuvo un motivo independiente de conformación, lo cual nos muestra que una proporción importante de organizaciones beneficiarias desarrollan procesos organizativos independientes de la acción institucional. Es decir que, mayoritariamente, ni



las actividades culturales realizadas ni los procesos de organización han estado determinados por el quehacer del PROFODECI, más bien han respondido a dinámicas sociales y culturales propias de las comunidades beneficiarias, a las cuales el Programa, acertadamente, ha fortalecido y apoyado.

Organizaciones

¿El grupo u organización se formó para solicitar los recursos a la CDI en este proyecto o fue otro el motivo de su conformación?

	Frecuencia	Porcentaje
Se formó para solicitar recursos a la CDI	13	40.63
Fue otro el motivo de su conformación	19	59.38
Total	32	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Los campos culturales desarrollados por las organizaciones o comunidades y financiados por la CDI, fueron escogidos por las organizaciones en razón de que son actividades que ya conocen, tienen experiencia en su desarrollo, son consideradas tradiciones en sus comunidades y les gustan.

En un menor porcentaje, están las consideraciones de la comunidad u organizaciones beneficiarias acerca de que es importante desarrollar estas actividades culturales en virtud de que son tradiciones que se están perdiendo o que representan alguna fuente de ingresos.

Organizaciones

¿Por qué escogieron este proyecto?

	Frecuencia	Porcentaje
Es una actividad cultural que conocen y tienen experiencia	12	27.3
Es una actividad cultural que les gusta	7	15.9
Es una tradición cultural que se está perdiendo	5	11.4
Es una actividad importante para desarrollar o mantener las tradiciones	4	9.1
Es una opción para obtener ingresos	1	2.3
Es una tradición en la comunidad	8	18.2
Otro (especificar)	6	13.6
Total	43	97.7
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Las iniciativas para llevar a cabo las actividades culturales financiadas han surgido principalmente de integrantes de las propias organizaciones y en menor medida de representantes comunitarios o personal de la CDI, lo cual refuerza la percepción de que el PROFODECI ha apoyado actividades, procesos e iniciativas que emanan de las propias comunidades, acotando su incidencia al fortalecimiento de estos procesos.

Para las organizaciones, los principales beneficios obtenidos por su participación en el PROFODECI son la adquisición de instrumentos o artículos para la realización de sus actividades y la posibilidad de obtener ingresos económicos por el desarrollo de esas actividades. En un segundo plano está la ubicación de beneficios relativos a la conservación y fortalecimiento de expresiones culturales y el mejoramiento en la convivencia e integración de los miembros de la comunidad. Esta percepción de las organizaciones refleja que los principales beneficios valorados giran alrededor de la obtención de instrumentos y opciones para el desarrollo de actividades culturales que redunden en un beneficio económico. Ello no obstante que en un primer momento no ubican la posibilidad de obtener ingresos como la razón principal de la elección de los proyecto.

Con estos hallazgos en campo podríamos aventurarnos a suponer que la preservación y desarrollo de las expresiones culturales indígenas así como la cohesión comunitaria parecen ser percibidos como un resultado aledaño a la realización de actividades culturales que sean sustentables, desde el punto de vista socio económico. Esta representa una línea de análisis que escapa a los alcances mismos de esta investigación, pero que podría ser útil profundizar en futuros trabajos con la finalidad de derivar a partir de ello estrategias eficaces para incrementar el potencial de impacto del PROFODECI.



Organización
¿Cuáles considera que son los beneficios que obtuvo la organización o la comunidad por la realización de su proyecto?

	Frecuencia	Porcentaje
La organización o grupo adquiere instrumentos o artículos para desarrollar sus actividades culturales y los va a utilizar permanentemente	20	45.5
La organización o grupo recibe ingresos por desarrollar las actividades del proyecto	7	15.9
Se conservan y fortalecen las expresiones cultura	4	9.1
Mejora la convivencia y la integración entre los miembros de la comunidad	4	9.1
Se fortalece la organización comunitaria	3	6.8
La organización o grupo contrata a gente de la comunidad para la realización de las actividades del proyecto (empleo temporal)	2	4.5
La comunidad incrementa sus ingresos al aumentar su atractivo cultural (por turismo local, por visitas de otras localidades, por mayor permanencia de los integrantes de la localidad, etc.)	2	4.5
Otro (especificar)	1	2.3
Total	43	97.7
Sin información	1	2.3
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Para los servidores públicos los principales beneficios obtenidos por las organizaciones y comunidades con su participación en el Programa, están referidos a la mejora en la convivencia e integración comunitaria y la adquisición de instrumentos o artículos para desarrollar actividades culturales que podrán ser utilizados permanentemente.



Servidores Públicos
¿Cuáles son los principales beneficios de las comunidades con el desarrollo de los proyectos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Mejora la convivencia y la integración entre los miembros de la comunidad	5	29.4	29.4
La organización o grupo adquiere instrumentos o artículos para el desarrollo de actividades culturales	4	23.5	52.9
La organización o grupo recibe ingresos por desarrollar las	2	11.8	64.7
Se difunden y dan a conocer las actividades culturales de los pueblos indígenas	2	11.8	76.5
La comunidad incrementa sus ingresos al aumentar su atractivo	1	5.9	82.4
Realizan compras en las localidades para la realización de	1	5.9	88.2
Se fortalecen los procesos de identidad comunitarios	1	5.9	94.1
Se aumenta la capacidad de gestión de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Para los integrantes de las comunidades en las que se desarrollaron los proyectos, los principales beneficios comunitarios están referidos al mejoramiento de la convivencia entre las personas de la comunidad y el mantenimiento de las costumbres y tradiciones culturales.



Integrantes de las Comunidades en las cuales se desarrollaron los proyectos
¿Qué beneficios para su comunidad ha traído la realización de la actividad cultural?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Mejorar la convivencia entre las personas de la comunidad	20	28.2	37.7	37.7
Mantener las costumbres y tradiciones culturales	17	23.9	32.1	69.8
Mejoraron las maneras o técnicas para hacer los productos indígenas	7	9.9	13.2	83.0
Organizarse mejor entre las personas de la comunidad	6	8.5	11.3	94.3
Permitió obtener ingresos	3	4.2	5.7	100.0
Sub total	53	74.6	100.0	
No sabe o no contestó	18	25.4		
Total	71	100.0		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

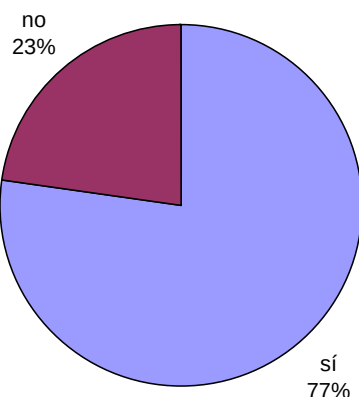
Un aspecto importante que fue observado en campo es que existe un alto grado de participación de toda la comunidad en el desarrollo de las actividades culturales financiadas, por lo cual cobra mayor fuerza la percepción de la comunidad respecto de los efectos de los proyectos en la convivencia y cohesión social.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, casi el 80% de los indígenas entrevistados participaron en las actividades culturales financiadas, y su participación versó desde la planeación y organización de los proyectos, hasta la mera asistencia a las actividades o el apoyo en ciertas tareas.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS 2006

Integrante de la comunidad
¿Usted participó en la actividad cultural desarrollada pro la organización?



Integrante de la Comunidad
¿En qué participó?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Planeación y organización	18	25.4	32.7	32.7
Asistiendo al desarrollo de las actividades	18	25.4	32.7	65.5
Ayudando a que se llevara a cabo	14	19.7	25.5	90.9
Otro (especificar)	5	7.0	9.1	100.0
Total	55	77.5	100.0	
No sabe o no contestó	16	22.5		
Total	71	100.0		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Analizando integralmente las percepciones de los tres actores considerados en el análisis podemos concluir que existen dos tipos de beneficios principales derivados de la acción del Programa, dependiendo del actor que los recibe. Para las organizaciones financiadas (que son las ejecutoras de los proyectos) los beneficios están referidos a la posibilidad de obtener instrumentos o artículos



permanentes que les permitan realizar actividades culturales y obtener, en determinadas circunstancias, cierta retribución económica, y para las comunidades indígenas en las que se desarrollan los proyectos, estos beneficios están referidos a la convivencia y cohesión comunitaria y a la preservación de expresiones y manifestaciones culturales.

Ambos tipos de beneficio se encuentran interrelacionados y, en una primera aproximación analítica parecen interdependientes. Es decir que para que se fortalezca y preserve el patrimonio cultural en las comunidades indígenas, y con ello se abone en la convivencia y cohesión social, es imprescindible que existan los recursos e insumos tangibles y se generen condiciones que permitan la sustentabilidad económica de las actividades. Pues los indígenas que las practican (en este caso las organizaciones) valoran el beneficio económico que obtienen del desarrollo de estas actividades.

Ello evidentemente se encuentra matizado por el tipo de actividad cultural de que se trate, pues también existen casos en los que el beneficio económico es inexistente y su preservación y fortalecimiento depende únicamente de la existencia de los insumos y recursos para desarrollarse. En cualquier caso, la participación del PROFODECI ha sido importante para fortalecer estas expresiones culturales y coadyuvar a su desarrollo.

Sin embargo, existen elementos para apuntar que el PROFODECI ha jugado un papel importante en el apoyo a procesos culturales existentes en las comunidades indígenas, pero no ha transitado hacia una participación más preactiva que incentive la innovación y la preservación de expresiones o manifestaciones que se encuentren en peligro de extinción. Ello se observa a partir de varios elementos: la percepción de los actores involucrados, los resultados en cuanto a los campos culturales financiados, las limitaciones financieras que restringen el trabajo comunitario y las posibilidades de aplicación de los MAD. De hecho, así también es valorado por los propios operativos regionales.



Servidores Públicos

¿En qué cree que el Programa tenga mayores efectos (resultados)?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
En la conservación, preservación o fortalecimiento de las expresiones culturales indígenas	11	64.7	64.7
En el rescate de manifestaciones culturales que se están perdiendo	5	29.4	94.1
En el apoyo a nuevas expresiones culturales de los pueblos	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Asimismo, la mayoría de los operativos considera que el PROFODECI no brinda los apoyos necesarios para fomentar la sustentabilidad de los apoyos. Para el 65% de ellos la institución no ofrece los instrumentos adecuados para que los proyectos puedan permanecer sin la necesidad de recibir nuevamente recursos públicos. Ello por las dificultades financieras a las que se enfrentan que ocasionan limitaciones para ofrecer apoyos como capacitación, mayor acompañamiento y seguimiento en las acciones.

Esta situación coincide con la visión de las organizaciones respecto de la necesidad de recibir mayor capacitación y acompañamiento en el desarrollo de sus proyectos, así como mayores acciones de difusión de sus expresiones culturales en otras comunidades y regiones.



Organizaciones
¿Qué otras acciones cree que deba realizar la CDI para apoyar la preservación y fortalecimiento de las culturas indígenas?

	Frecuencia	Porcentaje
Mayor difusión de las actividades	10	22.7
Capacitación	13	29.5
Mayor financiamiento	10	22.7
Ninguna	1	2.3
No sabe	4	9.1
Otra (especificar)	6	13.6
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Finalmente, el 92% de los indígenas integrantes de las comunidades en las que operan los proyectos se manifiestan satisfechos haber participado en ellos, y para el 72% su vida ha tenido alguna mejoría a partir del desarrollo de estas actividades, incluso para el 53% esta mejoría es percibida como “mucho”, lo cual nos muestra una alta valoración comunitaria a la existencia de estas manifestaciones y, por lo mismo un beneficio real del Programa en las comunidades.

Integrante de la Comunidad
¿Considera que su vida es mejor cuando se llevan a cabo actividades como ésta?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Mucho	38	53.5	69.1	69.1
Regular	13	18.3	23.6	92.7
Poco	3	4.2	5.5	98.2
Nada	1	1.4	1.8	100.0
Total	55	77.5	100.0	
No sabe o no contestó	16	22.5		
Total	71	100.0		

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

El alcance de estos beneficios obtenidos con la realización de los proyectos es básicamente local y regional, existiendo algunos casos en los que llega al ámbito estatal y nacional.



Organizaciones
¿Cuál es la cobertura territorial del
proyecto que desarrolla la organización, el
grupo o la comunidad?

	Frecuencia	Porcentaje
Nacional	1	2.3
Estatad	1	2.3
Regional	15	34.1
Municipal	6	13.6
Comunitario	18	40.9
Total	41	93.2
Sin información	3	6.8
Total	44	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



4.7 Impacto sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.

A continuación se presenta en análisis de Programa en términos de su impacto sobre el bienestar de las mujeres y la equidad de género, de conformidad con lo establecido en los Términos de Referencia 2006 de la Evaluación del PROFOFDECI, que a la letra dice: *“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”*³⁰.

Este análisis es congruente con las orientaciones políticas del Estado Mexicano, plasmadas en diferentes marcos legales y normativos como los que a continuación se presentan, respecto de la necesidad de incorporar la perspectiva de equidad de género en los programas Públicos:

1) El Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, en su artículo 52, párrafo III, establece que

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:

...

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

Asimismo, en el Artículo 54, establece que:

.... Los Programas sujetos a reglas de operación deberán observar lo siguiente:

.....

³⁰ Términos de Referencia, pág.4



IV. Las dependencias y las entidades a través de su coordinadora sectorial, deberán cumplir con los siguientes requisitos de información:

...

b) Presentar la evaluación de resultados de cada programa...Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres, jóvenes e indígenas

2) Ley General de Desarrollo Social señala en su artículo 3 que “La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios: VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;”

3) La Ley de la CDI en su Artículo 3 establece que:

Artículo 3. La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios:

...

V. Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas...

Adicionalmente, las Reglas de Operación del Programa señalan que se dará énfasis a los proyectos propuestos bajo la perspectiva de género, por lo cual se evalúa el cumplimiento de dicho énfasis.

Para elaborar este apartado requirió información de dos tipos. Por un lado, la recabada en campo con a) las beneficiarias directas; b) la población de las localidades en las cuales se desarrollan los proyectos culturales, y, c) la opinión de los operativos regionales de la institución. Por otro lado, la información sistematizada a partir del trabajo de gabinete teniendo como base el análisis de indicadores de género contruidos a partir de la información de la base de datos del Programa.



Para Rodolfo Stavenhagen, el concepto de cultura está definido como el conjunto de actividades y productos materiales y espirituales que distinguen a una sociedad determinada de otra. Considera que todo elemento cultural es resultado de una dinámica social específica y responde a necesidades colectivas. Dicho autor plantea los siguientes elementos de cultura:

- Proceso colectivo de creación y recreación
- Herencia acumulada de generaciones anteriores
- Conjuntos de elementos dinámicos que pueden ser transferidos de grupo a grupo y, en su caso, aceptados, reinterpretados o rechazados, por grupos sociales diversos³¹

Por su parte, para Luis Villoro *“una cultura no es un objeto entre otros, sino un conjunto de relaciones posibles entre ciertos sujetos y su mundo circundante. Está compuesto por creencias comunes a una colectividad de hombres y mujeres; valoraciones compartidas por ellos; formas de vida semejantes; comportamientos, costumbres y reglas de conducta parecidos”*

En este conjunto de relaciones, valores, expresiones y formas de organización, que definen la cultura en un colectivo determinado, están presentes las relaciones y construcciones de género que delimitan el papel y los roles que juegan en ellos los hombres y las mujeres, así como sus interrelaciones.

Estas construcciones sociales y culturales son procesos colectivos que no están exentos de relaciones inequitativas de poder que influyen en la adopción de prácticas, símbolos y estereotipos con el fin de consolidar y preservar determinadas hegemonías. En el caso de las relaciones de género este hecho es patente, no solo para los colectivos indígenas sino para el conjunto social.

Si partimos de considerar al género como el conjunto de símbolos, creencias, relaciones, valoraciones, roles y atribuciones sociales sobre lo masculino y lo femenino, elementos todos

³¹ Citado por Martínez, Beatriz. Revista México Indígena, Vol. 2, Número 5, septiembre de 2003.



relacionados con la conformación de lo cultural, entonces podemos afirmar que la cultura está íntimamente relacionada con las condiciones, relaciones y posición de las mujeres.³²

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas existen condiciones sociales, económicas y culturales específicas que excluyen y oprimen a las mujeres desde sus grupos étnicos. De esta manera las mujeres indígenas enfrentan, además de inequidades derivadas del sistema de valores y de género construido a nivel nacional, que las margina por su condición de género, étnica y clase, aquellas generadas y recreadas al interior de sus propias comunidades.

Como señala Beatriz Martínez Corona “...en la última década del siglo XX mujeres indígenas organizadas han unido sus voces al movimiento indígena nacional para denunciar la opresión económica y el racismo que marca la relación de los pueblos indígenas con el Estado y otros grupos sociales. Se observa también que estas mujeres están luchando al interior de sus organizaciones y comunidades por cambiar aquellos elementos de la “tradición” que las excluyen y oprimen.”³³

En diversos foros, grupos de mujeres indígenas han hecho planteamientos y reclamos respecto al cumplimiento de sus derechos, en los cuales han resaltado, entre otros, el derecho al acceso a la tierra, a recursos para la producción, derechos reproductivos, acceso a servicios educativos, de salud, así como se han expresado en contra de la violencia ejercida por miembros de las instituciones y los mismos indígenas. En este tenor han cuestionado aquellas costumbres y tradiciones que atentan contra su dignidad en los aspectos domésticos, económicos, culturales, sociales y políticos, sin por ello desconocer o devalorar su pertenencia étnica.³⁴

Podemos afirmar que la condición de género que han vivido las mujeres indígenas ha estado marcada por distintas formas históricas de discriminación social y cultural que las coloca, desde las épocas prehispánicas, en una posición inequitativa de subordinación, con mayores desventajas que

³² Ver Lamas, Martha. “Qué generó el género”. Zárate Mónica y Olivia Gall. **En Mujeres al timón en la función pública (Manual de liderazgo Social)**. Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C. 2004, pp. 13-26.

³³ Martínez, Beatriz, Op. Cit. P.58

³⁴ Ibid. p. 60



los hombres, y asumiendo mayores costos en las diversas crisis, coyunturas o transformaciones políticas, económicas y sociales transitadas por nuestro país.³⁵

Este lugar subordinado que ocupan en sus grupos étnicos obstaculiza el ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los culturales. Constitucional y legalmente tienen los mismos derechos que los hombres a participar en los espacios sociales, culturales y políticos, sin embargo, viven *techos o barreras*, algunas veces explícitos y algunas otras invisibles, pero siempre reales, que les limitan la plena participación pública social y el ejercicio de esos derechos.

Es así que las mujeres indígenas enfrentan condiciones específicas que limitan sus posibilidades reales para aprovechar, en igualdad con los hombres, las acciones y los recursos públicos que son transferidos desde el Gobierno a partir de la instrumentación de programas y proyectos, como el PROFODECI.

Entre los principales obstáculos sociales y culturales por los que atraviesan para participar en cualquier ámbito social o público, y que limitan una inserción real y efectiva en diversas iniciativas públicas, se encuentran:

- a) Falta de tiempo por la realización de múltiples actividades asociadas con el hogar que no tienen un horario delimitado. Esto se encuentra directamente asociado con el rol de género asignado y la adjudicación de las labores domésticas y de reproducción familiar.
- b) La exclusión de las instancias de decisión comunitaria y de su participación en espacios públicos, lo cual está directamente asociado con la identificación de las mujeres con el ámbito privado y los hombres con el público y con normas comunitarias que en muchos casos excluyen explícitamente a las mujeres o condicionan su participación a la autorización del jefe de familia.
- c) Falta de experiencia de intervención en espacios públicos de discusión, lo que genera timidez y falta de seguridad al expresar sus intereses y necesidades, lo cual se complica por

³⁵ Ver Olivera, Mercedes. Discriminación de género y etnia. En Bonfil Paloma y Elvia Rosa Martínez (Coord) Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas. México, 2003, pp.211-253



el mayor índice de monolingüismo de las mujeres indígenas. Adicionalmente enfrentan dificultad para que su voz, opinión y punto de vista tengan el mismo peso que el de los hombres.

- d) Dificultad para desplazarse desde sus comunidades a los centros en los cuales operan regionalmente las instituciones públicas. Esta dificultad de desplazamiento es todavía mayor para las mujeres que viven en las comunidades más alejadas y marginadas.
- e) Mayores efectos de la pobreza y la marginación respecto de los hombres indígenas, lo que les ocasiona mayor requerimiento de trabajo para la reproducción familiar y mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.
- f) Estereotipos culturales que desvalorizan o, inclusive, satanizan y prohíben en algunos lugares el activismo femenino y la participación pública.
- g) Exclusión de la propiedad de tierras y medios de producción lo cual limita su autonomía y capacidad de decisión.

Estas condiciones específicas que viven una inmensa cantidad de mujeres indígenas deben ser tomadas en cuenta si se quiere propiciar una mayor participación de su parte y mejores condiciones de igualdad en el aprovechamiento de las oportunidades, pues no basta con enunciar en las Reglas de Operación que se dará preferencia a los proyectos presentados por las mujeres o “bajo la perspectiva de género” si no se instrumentan acciones específicas que incentiven y permitan su participación en condiciones de mayor equidad.

Evidentemente la inequidad de género que vive la mujer indígena no puede ser remediada por medio de la instrumentación del PROFODECI, ni tampoco es su pretensión; sin embargo, es importante que sea tomada en cuenta tanto para la definición de acciones concretas que permitan una participación de la mujeres en el Programa en condiciones de igualdad de oportunidades que los hombres, como para evaluar qué ha hecho el Programa para contribuir a una mayor equidad, igualdad y no discriminación de género, en los procesos culturales comunitarios.



La perspectiva de género en los instrumentos normativos y operativos del Programa

De acuerdo con el análisis desarrollado por el equipo evaluador, la perspectiva de género no está incorporada ni siquiera formalmente en el cuerpo normativo rector del programa. No está presente en sus objetivos, ni en los requisitos para ser sujetos de financiamiento, ni en la mecánica operativa, ni en los instrumentos de dictaminación de los proyectos, ni en el documento de planeación regional (MAD).

La única referencia se encuentra en el numeral 4.2 *Población Objetivo*, de las Reglas de Operación del Programa que establece que “se dará especial énfasis a los proyectos propuestos por mujeres o bajo la perspectiva de género”. Sin embargo, el conjunto normativo e instrumental del Programa no contiene los elementos mínimos necesarios que permitan cumplir con el énfasis establecido ni fomenten la incorporación de la perspectiva de género en la construcción y desarrollo de los proyectos culturales.

En el cuerpo de las Reglas de Operación no se definen los criterios bajo los cuales el Programa identifica los proyectos *bajo la perspectiva de género*. De igual forma, como parte de esta ausencia de elementos de concreción y aterrizaje de la perspectiva de género, en el numeral referido a los *criterios de elegibilidad de los beneficiarios*, no se contemplan requisitos u orientaciones tendientes a facilitar el acceso de las mujeres indígenas a los beneficios del Programa; que contribuyan a valorar la participación de los hombres y mujeres en los proyectos ni a propiciar una mayor equidad de género en el desarrollo de los proyectos.

En la *Guía para la formulación de proyectos culturales* (que es el documento base para la dictaminación de los proyectos) se solicita a las organizaciones postulantes el dato numérico de los hombres y mujeres integrantes, sin embargo, no se solicita información específica respecto a la participación de los hombres y mujeres en las actividades culturales que se pretenden financiar, así como ninguna otra que de cuenta de la equidad de género en la planeación y desarrollo de esas manifestaciones culturales. Esta ausencia de información en los proyectos evidentemente



representa una gran dificultad para aplicar como un criterio de priorización en el proceso de la dictaminación la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos culturales.

La mera especificación del número de beneficiarios por sexo no da cuenta de la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones y en la distribución de tareas, responsabilidades y beneficios derivados de los proyectos, por lo cual no permite valorar la equidad de género en las actividades culturales por las que se solicita financiamiento.

De igual forma, la Guía no solicita a los grupos información referente a la importancia de las acciones consideradas en los proyectos para la vida de los hombres y mujeres de la comunidad, y para la mejoría en la equidad de sus relaciones.

El hecho de que no se solicite esta información en la Guía refleja que no existe como criterio de priorización en la dictaminación de los proyectos la equidad de género. Por tanto el señalamiento expresado en el numeral 4.2 de las Reglas de Operación está lejos que encontrar causas de cumplimiento.

Por su parte, la *Guía Mínima Recomendada para la Elaboración de los Modelos de Atención Diferenciada* no contempla que se elabore el diagnóstico estatal, regional y/o local de la situación de género en el contexto socioeconómico y cultural que se analiza.

Como si la cultura fuera neutra al género y como si las mujeres indígenas tuvieran las mismas condiciones y situación que los hombres indígenas para acceder a los recursos del Programa, en los MAD, que son los instrumentos de planeación regional del Programa, no se considera necesario incluir una revisión del panorama regional de la situación de las mujeres.

En la Metodología de los MAD se señala que

...“ los Modelos de Atención Diferenciada que se implementen para la planeación, operación, seguimiento y evaluación del PROFODECI, deberán construirse a partir de las condiciones reales de



los pueblos y comunidades indígenas, lo que permitirá facilitar la comprensión, estudio y trabajo cultural en el entorno socioeconómico y cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la región, pueblo y/o entidad específica que se seleccione. Asimismo, permitirá identificar los factores positivos y negativos que incidan en el ámbito de la vida comunitaria, a los sujetos sociales de atención y prever los aspectos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del programa, y sobre ellos, construir las estrategias de trabajo para cada una de las fases del mismo en la entidad, región y/o pueblo indígena que corresponda.

Para diseñar las estrategias de trabajo que permitan la atención cultural diferenciada de los pueblos y comunidades indígenas, será necesario establecer el contexto socioeconómico y cultural actual (diagnóstico cultural) en el que se desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas. Este conocimiento específico (documental y de campo), será la base que permita dar coherencia y congruencia a las alternativas de trabajo que se definan y/o seleccionen”³⁶.

Y a juzgar por la ausencia del diagnóstico de género, pareciera que el género no forma parte de las condiciones reales de los pueblos indígenas que debieran tomarse en cuenta al momento de planear la acción institucional.

Congruente con la ausencia del diagnóstico, en los MAD no se considera la definición de estrategias concretas tendientes a fomentar una mayor equidad entre hombres y mujeres, tanto en los beneficios ofrecidos por el Programa como en el desarrollo de las expresiones culturales.

Pero no únicamente existe ausencia del tema de género en el diseño de Programa, podemos afirmar que algunos de los requisitos solicitados para acceder a los recursos representan mayores barreras de acceso a las mujeres.

La exigencia del aval comunitario muchas veces representa una dificultad que deben sortear con mayores dificultades las mujeres, pues las instancias de representación o autoridad (tanto

³⁶ Op. Cit.



comunitaria como municipal) están compuestas en su inmensa mayoría por los hombres de la comunidad, por lo cual, la participación de las mujeres queda sujeta a su autorización.

La presentación del proyecto conforme a la “Guía para la Formulación de Proyectos Culturales” que es tan compleja y extensa para ser llenada por la población objetivo es mayormente difícil para las mujeres indígenas, que tienen mayores niveles de monolingüismo y analfabetismo que los hombres.

Finalmente, como se verá a detalle en los siguientes apartados, la restricción de *No incidir en los ámbitos productivos (a menos que el objetivo sea la validación de tecnologías tradicionales)*, juega en contra del incremento en la participación de las mujeres, las cuales realizan mayoritariamente actividades culturales asociadas con la obtención de ingresos familiares, como las artesanías.

En conclusión, podemos afirmar el diseño del Programa y su instrumental operativo no cuenta con los elementos mínimos para fomentar y facilitar la participación de las mujeres indígenas ni para contribuir a una mayor equidad de género en las dinámicas culturales de las comunidades. Al contrario, algunos de los requisitos de acceso representan filtros de facto para su mayor participación.

La consideración establecida en el numeral 4.2 *Población Objetivo* de las Reglas de Operación de priorizar los proyectos presentados por mujeres o bajo la *perspectiva de género* no es suficiente para garantizar una mayor equidad en el acceso a los beneficios y una mayor equidad de género en el desarrollo cultural. Esta debiera estar articulada con un conjunto normativo e institucional elaborado transversal e integralmente desde la perspectiva de género.

Como veremos a continuación, una acción institucional pretendidamente *neutra*, que se aplica sobre una sociedad inequitativa y no reconoce las diferencias, tiende a reproducir esas desigualdades e incluso contribuye a su profundización.³⁷

³⁷ Ver, Martínez Median, Concepción y Pérez, Lucía. El Análisis del Programa Ampliación de Cobertura. Un aporte para la construcción de los Presupuestos Públicos desde la Perspectiva de la Igualdad de los Géneros.



En el apartado siguiente indagaremos, a través del análisis del presupuesto, en las consecuencias que tiene la ausencia del enfoque de género en el Programa sobre el bienestar, equidad y no discriminación de las mujeres.

Los efectos de las restricciones financieras sobre los beneficios obtenidos por las mujeres

Tomando en cuenta la serie de problemáticas y limitaciones específicas que enfrentan las mujeres indígenas para aprovechar los recursos públicos, y que fueron señaladas anteriormente, las limitaciones financieras para el desempeño operativo del Programa (las cuales fueron expuestas en apartados anteriores) tienen mayores efectos sobre ellas. Veamos.

Una de las principales consecuencias de que el programa no cuente con los recursos suficientes para hacer trabajo en campo es el hecho de que los indígenas interesados en el Programa son los que deben desplazarse a las oficinas de la CDI, sea para conocer de los requisitos de acceso, recibir asesoría para elaborar el proyecto o conocer los resultados del dictamen. Ello afecta en mayor medida las posibilidades de las mujeres de ser beneficiarias.

Como ha sido apuntado con anterioridad, el medio principal de conocimiento y acercamiento de las comunidades al PROFODECI no es el contacto de la CDI con los potenciales beneficiarios, sino otra serie de informantes y medios entre los cuales destaca de manera importante la visita de integrantes de la organización a las oficinas de la CDI.

Este hecho, que de por sí representa una desventaja para aquella población menos comunicada y experimentada en la gestión de recursos, tiene un mayor efecto negativo en la accesibilidad de las mujeres indígenas pues, como hemos señalado, son ellas las que enfrentan mayores limitaciones económicas y de tiempo para desplazarse hacia otras localidades. Sobre todo tomando en cuenta que las distancias entre estas comunidades y los CCDIs muchas veces son largas y complejas.



De igual forma, otra fuente importante de información acerca del Programa lo representan las autoridades en la comunidad (municipales o comunitarias), que en su inmensa mayoría son hombres que tradicionalmente tienen mayor vinculación y comunicación con los otros hombres que tienen algún cargo o participación en las asambleas comunitarias.

Por otro lado, el formato que exige la CDI a los beneficiarios para presentar los proyectos aunado con los problemas financieros señalados anteriormente, constituyen otra barrera de acceso que afecta en mayor medida a las mujeres. El 77% de las organizaciones beneficiarias señalaron que recibieron asesoría para elaborar los proyectos, y de ellos casi el 40% manifestó que la recibió de la CDI, para lo cual, en la mayoría de los casos tuvieron que desplazarse hacia sus oficinas.

De igual forma, casi el 40% de las organizaciones entrevistadas manifestaron que tuvieron que desplazarse nuevamente a las oficinas de la CDI para conocer el resultado del proceso de dictaminación. Tal vez esta situación sea un elemento explicativo del porqué en la mayoría de los proyectos de mujeres que tuvieron acceso a los recursos del Programa (observados directamente en campo) fue un hombre el que gestionó el proyecto y realizó las diversas visitas a los CCDIs.

Aunado a las mayores limitaciones que viven las mujeres indígenas para desplazarse, se encuentra el hecho de que ellas registran mayores niveles de analfabetismo que los hombres, por lo cual requieren mayor acompañamiento para elaborar los proyectos. De acuerdo con la encuesta aplicada a los indígenas integrantes de las comunidades beneficiarias por el PREOFODECI, mientras el 90% de los hombres entrevistados manifestó saber leer y escribir, en el caso de las mujeres la proporción fue del 71%.



**Integrantes de Comunidades
¿Sabe leer y escribir ?**

	Mujeres		Hombres	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Sí	20	71.4	39	90.7
No	8	28.6	4	9.3
Total	28	100	43	100

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

En síntesis, podemos concluir que la política de eficiencia financiera dominante en el quehacer público actual y reflejada en el PROFODECI, ha tenido mayores efectos negativos sobre las mujeres indígenas que requerirían un mayor trabajo comunitario para acceder a los apoyos y aprovechar los beneficios potenciales del PROFODECI.

Resultados de PROFODECI sobre el bienestar, la equidad y la no discriminación de las mujeres

A consecuencia de la ausencia del enfoque de género en el diseño y estrategia operativa del Programa y de las limitaciones financieras que minan su capacidad para realizar mayor trabajo comunitario, sus resultados reflejan una importante inequidad en la asignación de recursos y beneficios entre hombres y mujeres.

En este apartado se presenta un análisis con perspectiva de género de la asignación presupuestal directa, el cual se desarrolla a través de la construcción de diversos indicadores de género, que están relacionados con las dimensiones principales a partir de las cuales en los Términos de Referencia se solicita la evaluación de los efectos del PROFODECI en las mujeres, es decir, su incidencia en el bienestar, la equidad y la no discriminación de las mujeres. En seguida se presentan los indicadores contruidos, correlacionándolos con las dimensiones definidas:



1. **Bienestar:** para analizar los efectos del Programa en el bienestar de las mujeres se identificó el tipo de proyectos culturales que son financiados para cada sexo, tratando de inferir si existe alguna connotación de género en ello y sus efectos sobre el bienestar de las mujeres y la vigencia de sus derechos culturales.
2. **No discriminación:** para evaluar los resultados del Programa en la no discriminación de las mujeres se identificó la participación de las mujeres en los beneficios del Programa.
3. **Equidad:** para evaluar la equidad de género en el acceso de los recursos, se analizó la distribución de recursos entre los diferentes tipos de proyectos y entre los géneros.

Para realizar estos cálculos se toman como base los proyectos financiados por el Programa en 2006 (897). Con estos proyectos se reporta un total de 16,777 beneficiarios de los cuales 6,088 son mujeres y 10,689 son hombres, es decir que las mujeres representan el 36% de los beneficiarios totales. Esta cantidad es menor al 39.7 % de participación de mujeres en 2005. Lo cual nos sitúa de principio en un retroceso en el Programa y en una menor participación de las mujeres en los beneficios del mismo respecto de los hombres, lo que si bien no es elemento suficiente para concluir que existe inequidad de género, sí refleja que la participación de las mujeres en el Programa es menor que la de los hombres.

Con la finalidad de analizar a mayor profundidad la equidad de género en la distribución de recursos y apoyos, y elaborar los índices definidos en la presentación de esta investigación, se realizó una clasificación de los proyectos de acuerdo con el grado de participación de las mujeres en ellos. Con base en esta clasificación se definieron cinco grupos:

Grupo 1: proyectos básicamente de mujeres, en los cuales su participación es del 85 al 100 por ciento, en promedio del 98 por ciento.

Grupo 2: proyectos mayoritariamente de mujeres, en los cuales su participación es del 60 al 84 por ciento, en promedio del 68 por ciento.

Grupo 3: proyectos mixtos, en los cuales la participación numérica entre hombres y mujeres es relativamente igual, entre el 59 y el 40 por ciento, en promedio la participación de las mujeres es del 50 por ciento.



Grupo 4: proyectos mayoritariamente de hombres, en los cuales la participación de las mujeres es del 39 al 1 por ciento, en promedio del 20 por ciento.

Grupo 5: proyectos exclusivamente de hombres, en los cuales la participación de las mujeres es nula.



PROGRAMA FOMENTO Y DESARROLLO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS
INDICADORES DE GÉNERO
PROYECTOS APROBADOS A OCTUBRE DE 2006

Rango de participación de las mujeres	Promedio de participación de las mujeres	Número de proyectos	Principales actividades culturales	Monto total de recursos	Distribución de recursos	Monto promedio por proyecto	Total de Beneficiarios Directos	Beneficiarios por proyecto	Recursos por Beneficiario
Del 100 al 85	98%	116	Elaboración de artesanías, predas de vestir, cocina	\$ 3,792,228.43	10%	\$ 32,676.44	2931	25.3	\$ 1,293.76
Del 84% al 60%	68%	57	Fiestas, ceremonias, danzas, artesanías	\$ 1,577,314.22	4%	\$ 27,760.79	974	17.1	\$ 1,619.09
Del 59% al 40%	50%	140	Danza, Fiestas, Medicina Tradicional, Música, Varias	\$ 4,571,439.98	12%	\$ 32,599.17	3331	23.8	\$ 1,372.54
Del 39 al 1%	20%	224	Fiestas, celebraciones, danza, música, medicina tradicional	\$ 8,725,763.41	24%	\$ 39,016.04	4550	20.3	\$ 1,917.78
Cero por ciento	0%	360	Música (bandas) y Danza	\$ 18,069,139.95	49%	\$ 50,157.13	4991	13.9	\$ 3,620.29
Total / Promedio	36%	897		\$ 36,735,886.00	100%	\$ 40,954.16	16777	18.7	\$ 2,189.66

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la CDI relativa a los proyectos financiados en 2006.



Indicador de bienestar: tipo de proyectos financiados por género

Como se observa en el cuadro anterior, las actividades que realizan en cada grupo son muy distintas, lo cual refleja que las prácticas, expresiones y manifestaciones culturales que realizan los hombres y las mujeres indígenas son diferentes, en virtud de que responden a su condición de género. En otras palabras, las prácticas culturales en las comunidades indígenas tienen un fuerte componente de género.

En los proyectos del Grupo 1 las actividades están centradas en la elaboración de artesanías, prendas de vestir y cocina (en ese orden). Como se desprende de ello, estas actividades culturales son una extensión de sus labores dentro del hogar como encargadas de la alimentación, vestido y mantenimiento doméstico, lo cual corresponde al rol tradicional de género asignado a las mujeres.

De igual forma, la elaboración de artesanías es una práctica comúnmente realizada por las mujeres indígenas como una actividad productiva socialmente aceptada para contribuir al mantenimiento económico de las familias, cobrando mayor relevancia a raíz de la disminución de la producción agrícola.

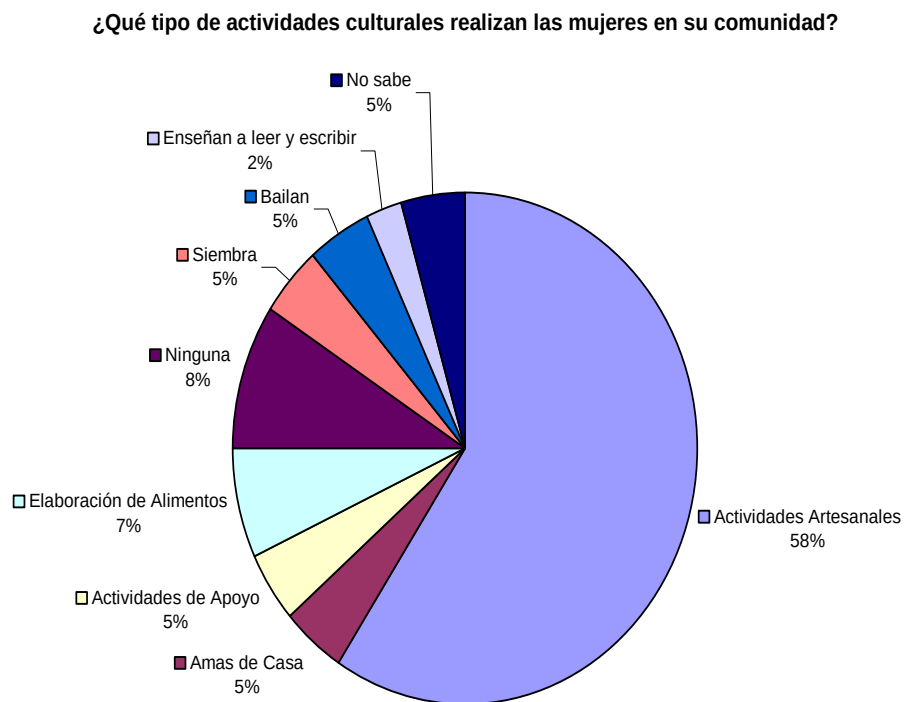
Comúnmente, las mujeres indígenas realizan actividades adicionales a las cotidianas (domésticas y de reproducción) cuando existe la posibilidad de generar ingresos que contribuyan al mantenimiento familia. En esos casos son bien vistas y permitidas por el jefe de familia.

Esta parece ser una de las razones por las cuales las actividades que identificamos en el Grupo 1 están más relacionadas con la realización de “trabajos” que con expresiones culturales lúdicas y recreativas.

Como se observa en la siguiente gráfica, la división por sexos de las actividades culturales está muy definida y arraigada dentro de las propias comunidades entrevistadas. Al hacer la pregunta a los beneficiarios directos del Programa acerca de las actividades culturales que realizan las



mujeres el 58 % respondió que son las actividades artesanales. Junto con actividades de apoyo, amas de casa y elaboración de alimentos, la proporción sube a 76%.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Si bien estas manifestaciones y actividades culturales son representativas de sus pueblos y comunidades, en las cuales las mujeres juegan un papel importante. También son reflejo de relaciones de género que llevan implícita una importante carga de dominación e inequidad.

Las mujeres indígenas cocinan, elaboran prendas de vestir, hacen y venden artesanías, cosen y bordan los trajes y vestimentas para las danzas y ceremonia, pero rara vez bailan, rara vez hacen música, rara vez escriben, rara vez sus expresiones están asociadas al ocio y goce cultural.



Tal vez es por ello que las mujeres entrevistadas perciben en menor proporción que los hombres (52% contra 79%) mejorías en su vida a partir del financiamiento a proyectos culturales.

¿Considera que su vida es mejor cuando se llevan a cabo actividades como las culturales que fueron financiadas por el Programa ?

	Mujeres	Hombres
mucho	52%	79%
regular	38%	15%
poco	5%	6%
nada	5%	0%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

El otro extremo, tenemos que las actividades preponderantes que realizan las organizaciones exclusivamente de hombres (Grupo 5), son Bandas de Música y Danzas (en ese orden). Actividades culturales, esas sí, relacionadas con expresiones artísticas y de ocio festivo realizadas en espacios públicos y con un alto reconocimiento y valor social en sus comunidades. Nuevamente, ello explica los resultados de la encuesta en cuanto a la percepción sobre el incremento en su bienestar a partir del financiamiento del Programa en actividades culturales.

Por su parte, los grupos mixtos realizan fiestas, ceremonias, medicina tradicional y algunos tipos de danzas. Estas actividades culturales generalmente involucran para su realización a una parte importante de la comunidad y participan tanto hombres como mujeres. Las tareas por sexos que se desarrollan en estas actividades culturales comunitarias son diferenciadas y dependen de las distintas tradiciones y construcciones de género en los grupos étnicos y comunidades.

En el trabajo de campo realizado fue una constante la identificación de las mujeres con tareas de apoyo, en este tipo de actividades. Inclusive, servidores públicos entrevistados manifestaron que



las mujeres siempre participan en estas actividades “*lo que pasa es que no se ven*”.³⁸ No se ven justamente por que son las que cocinan, las que hacen las prendas de vestir, las que limpian.

Es importante hacer notar que el conjunto de actividades y temas culturales que contiene los grupos mixtos es más diverso que en el caso de los grupos exclusivamente femeninos o masculinos, lo cual nos muestra que en las dinámicas culturales comunitarias son mayoritarias las actividades en las que intervienen y se interrelacionan los hombres y las mujeres, aunque bajo ciertos patrones y estereotipos de género, que no son necesariamente armónicos ni libres de conflicto e inequidad.

La información obtenida tanto en campo como en gabinete nos refleja que el Programa está apoyando proyectos que reproducen roles de género tradicionales que no abonan en un mayor bienestar de las mujeres y en una mayor equidad de género. Las mujeres también tienen derecho a desarrollar actividades lúdicas de recreación y esparcimiento que fomenten su creatividad y desarrollo cultural y permitan incrementar su bienestar y mejorar su posición y condición.

De hecho, como se desprende de la información proporcionada por los beneficiarios (as) directos, y que fue señalada en apartados anteriores, las actividades financiadas por el Programa son en su gran mayoría, actividades que hacían las personas desde antes de recibir el financiamiento, por lo cual esta acción institucional no está siendo un agente de cambio. Al contrario, reproduce los roles existentes y con ello no contribuye a fortalecer a las mujeres indígenas y mejorar la inequidad de género existente en sus comunidades.

Ello habla también de las limitaciones del Programa para fomentar procesos de innovación y creatividad cultural en las comunidades, lo cual representa una de las estrategias centrales del Programa que, sin embargo no ha podido llevarse a cabo, entre otras cosas, por la falta de recursos económicos como parte de la política de eficiencia presupuestal descrita anteriormente.

³⁸ Entrevista con la encargada del programa en San Cristóbal de las Casas.



En efecto, adicionalmente a los efectos operativos de las restricciones financieras, que fueron descritos en el apartado anterior, existen otra serie de consecuencias que afectan de manera estructural la capacidad del Programa para llevar a cabo estrategias que se ha propuesto desde su creación, y que de ser implementadas beneficiarían a las mujeres indígenas y contribuirían a una mayor equidad de género. Una de estas estrategias es el impulso a actividades culturales innovadoras y creativas en las comunidades y la ampliación de la oferta cultural.

Sin embargo, en los hechos, a lo largo de 15 años se han apoyado prácticamente las mismas manifestaciones culturales y el eje temático de innovación ha tenido un papel marginal. Ello ha sido así por que el programa ha asumido en la realidad un papel de receptor, facilitador y gestor de las solicitudes que llegan a la institución, lo cual ha mermado su capacidad para enriquecer las iniciativas de las comunidades indígenas y “*estimular los procesos e iniciativas de (...), difusión e innovación de las manifestaciones culturales*”³⁹. Las cuales, de realizarse con enfoque de género, tendrían mayores efectos positivos sobre las mujeres indígenas al promover el desarrollo de actividades culturales creativas y novedosas que les permitan un mayor disfrute y realización.

El éxito de la estrategia de fortalecimiento y promoción de iniciativas encaminadas a la creación e innovación y su incidencia en el fortalecimiento de las mujeres, requeriría de una planeación e instrumentación operativa amplia que, entre otros elementos, incorpore un proceso de capacitación a todo el personal operativo regional y mayor presencia e incidencia en campo, lo cual le permitiría transitar de la inercia operativa hacia una mayor proactividad. Para lograr lo anterior el Programa necesariamente requiere destinar mayores recursos operativos de los que ahora dispone.

Indicador de no discriminación hacia las mujeres: participación de las mujeres en el Programa

³⁹ Objetivo específico del PROFODECI, establecido en el documento de *Concepción ...*, op cit.,



En términos globales, en el 2006, las mujeres representan prácticamente una tercera parte (35%) de las personas beneficiarios totales del Programa. Proporción inferior al casi 40% de representación que ostentaban en 2005. Esta disminución en la participación de las mujeres probablemente está relacionada con la política eficiencia presupuestal que recortó gastos operativos del Programa en este año.

Esta inequidad es más fuerte si consideramos el número de proyectos que han sido presentados por grupos de hombres y de mujeres. Los grupos de mujeres (Grupo 1) han presentado 96 proyectos mientras que los grupos de hombres (Grupo 5) han presentado 298, 3.1 veces más. Lo mismo sucede con grupos en donde las mujeres son mayoría en comparación con los grupos en donde los hombres lo son, pues mientras que los primeros concentran 143 proyectos (Grupo 1 más Grupo 2) los segundos 483 (Grupo 4 más Grupo 5), 3.46 veces más. Esto significa que los proyectos elaborados por grupos mayoritariamente de mujeres representan únicamente el 19.2%, mientras que los grupos mayoritariamente de hombres concentran el 65% del total del proyectos aprobados. El resto lo representan los grupos mixtos.

Pero no únicamente la participación directa de las mujeres como beneficiarias de los proyectos ha sido menor a la de los hombres. También observó en campo que las mujeres en las comunidades son menos consultadas e informadas que los hombres, tanto por los integrantes de los proyectos como por los operativos institucionales, acerca del desarrollo de los proyectos culturales y la operación de esta acción pública.

Mientras que el 84% de los hombres consultados manifestó que sabía de la existencia de los proyectos, en el caso de las mujeres solo estaban enteradas el 60%. Llama la atención que dentro de las fuentes de información más importantes de los hombres están las propias organizaciones beneficiarias que les fueron a informar (33% de los casos), e inclusive personal de la CDI (11%), mientras que en el caso de las mujeres, las que se enteraron lo hicieron en su mayoría por la propia organización (25%) o a través de las asambleas comunitarias (18%), pero en ningún caso manifestaron que la CDI les hubiera informado.



De igual forma, sólo el 28% de las mujeres de la comunidad señaló que le preguntaron si estaba de acuerdo con que se solicitaran recursos al gobierno para el desarrollo del proyecto, mientras que en el caso de los hombres se consultó al 65% de los entrevistados.

Al respecto vale la pena señalar que uno de los requisitos para financiar proyectos es que las organizaciones solicitantes presenten la conformidad de los integrantes de la organización, autoridades comunitarias o asamblea comunitaria (*aval comunitario y de las autoridades*); sin embargo, como se observa, las mujeres participan menos en esta consulta.

Sin que de manera explícita o voluntaria el Programa discrimine a las mujeres en el acceso a los beneficios del Programa o en su participación en la toma de decisiones relacionadas con el mismo, de facto, éstas han sido marginadas, tanto por las restricciones financieras, las omisiones operativas y ausencia del enfoque de género en el diseño del Programa.

Indicador de equidad: distribución de los Recursos

En términos de recursos la situación no es más equitativa. Los proyectos presentados por mujeres tienen un monto promedio de \$32,676.44 pesos, mientras que el monto promedio de los proyectos aprobados para los hombres es de \$50,157.13 pesos, una diferencia de casi el 55%. Igualmente, los proyectos del Grupo 2 tienen un monto promedio de \$27,760.7 pesos mientras que los del Grupo 4 son en promedio de \$39,016.4 pesos. Conforme aumenta la participación de hombres aumenta también la cantidad de recursos aprobados para los proyectos.

La suma del número de proyectos y la cantidad de financiamiento aprobado por proyecto da como resultado una fuerte diferencia en la concentración global de recursos por Grupo. Mientras que a los proyectos de mujeres (Grupo 1) se les destina únicamente el 10% de los recursos del PROFODECI, a los grupos exclusivamente de hombres (Grupo 5) se les destina el 49%, casi 5 veces más. Agrupando los Grupos 1 y 2 y los Grupos 4 con el 5, tenemos que los proyectos con presencia femenina mayoritaria concentran a penas el 14% de los recursos, mientras que los proyectos con presencia masculina mayoritaria concentran el 73% de los recursos, 7 veces más.



Por beneficiario y beneficiaria, la situación se muestra también muy desigual. Como se puede observar en el cuadro, las mujeres reciben un financiamiento por persona de \$1,294 pesos mientras que los hombres reciben un financiamiento de \$3,620 pesos. Esto se relaciona con varios factores, por un lado, con el hecho de que los grupos de mujeres tienen un mayor número de integrantes que los proyectos de hombres, 25 en comparación de 14, lo cual incide en que las diferencias en los montos promedios por proyecto se profundicen a nivel individual, por otro con la visión de que las mujeres cobran menos por lo que hacen y requieren menos recursos, y por último, con la menor experiencia en la gestión de recursos públicos que tienen las mujeres indígenas.

De igual forma las diferencias tan grandes entre los recursos que reciben las mujeres y los que reciben los hombres tienen que ver con el tipo de actividades culturales para las cuales demandan recursos por género y los costos que tradicionalmente la institución autoriza por tipo de proyecto. Las bandas de música generalmente son financiadas con mayores cantidades de recurso, bajo la premisa de que con el financiamiento público se puedan adquirir la totalidad de los instrumentos. Mientras que en el caso de los proyectos de artesanía se financian básicamente materiales de trabajo, los cuales (como se pudo observar directamente en campo) en muchos de los casos no alcanzan ni para cubrir un ciclo productivo.

Indudablemente que las actividades artesanales, de textiles o de elaboración de prendas de vestir también requieren la inyección de importantes cantidades de financiamiento para incidir en elementos como capacitación y diseño que incrementen la viabilidad y éxito de ese tipo de proyectos que, históricamente, han enfrentado serios problemas para su sustentabilidad

Esta práctica institucional de asignación de recursos por proyecto muestra varias cosas: por un lado una valoración institucional hacia las expresiones culturales indígenas, dando prioridad a aquellas tradicionalmente masculinas; por otro lado, es resultado de que las mujeres indígenas tienen menor experiencia en la gestión de recursos públicos por lo cual solicitan montos menores.



De acuerdo con los datos de la encuesta aplicada, mientras que el 35% de las mujeres consultadas declaro haber recibido en algún momento recursos del gobierno, el 50% de los hombres contestó afirmativamente. El 100% de las mujeres señaló haberlos recibido de Oportunidades, mientras que en el caso de los hombres la experiencia es más diversa: Procampo en primer lugar con el 76%, Oportunidades en un 14%, y Programas de Sedesol y la CDI en el 10% restante.

Conclusiones

En conclusión, los resultados de esta investigación nos permiten afirmar que el PROFODECI (un Programa aparentemente *neutral* al género) no incorpora un enfoque de equidad de género en su diseño, por lo cual tiene efectos desiguales entre hombres y mujeres, que no solo reproducen sino profundizan las inequidad en que viven las mujeres indígenas.

Elementos centrales en estos resultados han sido la astringencia fiscal que ha prevalecido en el Programa, la cual es resultado de la política de eficiencia económica que ha dominado el ejercicio del recurso público en los últimos años. Pero también contribuye en estos resultados la ausencia del enfoque de género en el diseño del Programa, y por consiguiente en el instrumental operativo y estratégico necesario para garantizar mejores efectos sobre el bienestar, la equidad y la no discriminación sobre las mujeres.

Las mujeres en general, y las indígenas en particular, tienen menos experiencia en la gestión de recursos públicos que los hombres y enfrentan, como se señaló anteriormente, mayores obstáculos para aprovechar las diversas ofertas institucionales que existen; por ello es menester diseñar estrategias específicas para facilitar la participación de las mujeres y lograr una mayor equidad en la distribución de recursos y beneficios. La concreción de estas estrategias requiere que se destinen recursos presupuestales suficientes para realizar trabajo operativo directamente en las comunidades. Si la institución no va a las comunidades, a sus oficinas llegan mayoritariamente los hombres.



Concretamente, en el caso del PROFODECI un instrumento que pudiera contribuir la incidir positivamente es el MAD, como el documento estratégico y de planeación más importante en la operación regional. Pero ello solo sería posible si considerara la incorporación en el diagnóstico de la situación de género en las comunidades en las que opera y a partir de ahí se diseñaran estrategias para facilitar e incentivar la mayor participación de las mujeres y el desarrollo de nuevas expresiones y manifestaciones culturales ligadas con la innovación y creación cultural.

Para contribuir a mejorar el desarrollo social y cultural de las mujeres indígenas el Programa podría motivar que las mujeres conocieran y se acercaran a otro tipo de actividades y expresiones culturales para que tuvieran mayores opciones para elegir algún campo cultural que les agrade y les represente un mayor goce y bienestar personal y su participación no se limite únicamente a aquellas actividades culturales tradicionales que reproducen el sistema de subordinación en el que muchas de ellas están insertas.

Evidentemente ello debería hacerse a partir de promover la participación y decisión de las propias mujeres indígenas, sin imponer o trastocar sus intereses o voluntades como sujetas decisorias de su propio desarrollo. Para lo cual es prioritario fortalecer el trabajo comunitario del Programa.

Asimismo, se considera fundamental un proceso de capacitación y concientización en los funcionarios públicos responsables de la operación del Programa, pues es también por ellos reconocido que la institución no ha desarrollado ninguna estrategia específica que permita una participación más equitativa de las mujeres en los beneficios del Programa.



4.8 Escenario prospectivo y factores a considerar para la permanencia o readecuación del Programa.

El Programa tiene una gran aceptación social y comunitaria, así como un aporte sustantivo en las comunidades indígenas en las que opera. Asimismo, es pertinente en términos de que responde a una necesidad social y se enmarca en una política de Estado tendiente a fomentar, fortalecer y promover el patrimonio cultural de los pueblos indígenas así como el respeto a la diversidad étnica y cultural. Por ello se considera importante su permanencia, sobre todo a la luz de que la oferta institucional en la materia es escasa.

De igual forma, se considera que la CDI como institución cuenta con la experiencia, estructura y perfil adecuado para operar directamente el PROFODECI. El arraigo comunitario, la confianza de la población en los CCDI y el conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas que tienen los operativos regionales de los CDI, son factores fundamentales que en opinión del equipo evaluador configuran la pertinencia de que el Programa siga siendo operado directamente por la CDI. Sin embargo, se observan una serie de problemas que dificultan su operación y capacidad de incidencia.

Problemas endógenos y exógenos que obstaculizan la operación

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 de política pública nacional para los pueblos indígenas, o disponibilidad de recursos públicos para el Programa, entre otros.

Endógenos:

Insuficiencia de recursos operativos

Sin lugar a dudas, el principal problema operativo por el que atraviesa el PROFODECI es la política asumida de recorte a los recursos operativos que, como ha sido señalado en apartados anteriores, ha limitado la capacidad operativa y de incidencia del Programa. Para el 70% de los trabajadores regionales ésta es la principal dificultad a la que se enfrentan. Esta situación cobra especial relevancia si consideramos, por un lado, la lejanía y dispersión de las comunidades indígenas que forman parte de la cobertura del Programa y, por otro, el perfil de la población objetivo, que como ha sido señalado con anterioridad, requiere de un intenso trabajo de acompañamiento, asesoría y capacitación, tanto para la elaboración y presentación de los proyectos como para la generación de las condiciones indispensables para su sustentabilidad.

Servidores Públicos			
¿Cuáles son las principales dificultades operativas del Programa?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Falta de recursos	12	70.6	70.6
Falta de tiempo	2	11.8	82.4
Falta de personal	2	11.8	94.1
Otro (especificar)	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Una consecuencia indirecta de la insuficiencia de recursos operativos del PROFODECI es que se limita la presencia del CCDI en las localidades, ante lo cual se posicionan otros actores que pueden tener un control sobre las propuestas a concursar, como podrían ser las Presidencias Municipales, por encima de las comunidades mismas. Esta situación se observa claramente a partir de las dificultades mostradas por la dependencia para difundir el Programa en localidades, ante lo cual autoridades municipales o comunitarias se convierten en medio de información y difusión, el cual, sin un correcto seguimiento institucional, puede representar en un promotor discrecional y sesgado de la oferta institucional.

De igual forma se ha limitado la operación del MAD, pues no hay correspondencia entre el nivel de exigencia depositado en el Modelo y lo que se invierte financieramente en capacitación, gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos. Por lo cual esta estrategia institucional no cuanta con los insumos financieros necesarios para aplicarse en toda su amplitud.

Insuficiencia de personal

El PROFODECI es visto por los operativos regionales como un programa marginal dentro de la CDI, al que no solo se le destinan pocos recursos financieros sino que además se le asigna poco personal, el cual adicionalmente es de bajo nivel jerárquico y salarial.

Funcionarios Públicos
¿Los recursos humanos de que dispone el programa en su área, le permiten desempeñar su función?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
No, en términos generales	3	17.6	17.6
De ninguna manera	4	23.5	41.2
Regular	1	5.9	47.1
Totalmente	5	29.4	76.5
Sí, en términos generales	4	23.5	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.



Prácticamente en todos los CCDI visitados, el personal encargado de la operación del Programa es a la vez encargado de otro conjunto de proyectos y/o programas institucionales, por lo cual enfrenta una sobrecarga de trabajo que reduce significativamente el tiempo disponible para desarrollar adecuadamente todas las actividades que implicaría la operación del Programa, tal y como está planteado en su concepción y en los propios MAD.

El nivel profesional y los años de experiencia de los responsables del Programa en los CCDI's representan factores altamente positivos para su operación. El 70% de los entrevistados tiene más de 10 años de laborar en la institución y el 82% cuentan con un nivel de estudios de licenciatura. Sin embargo, las condiciones laborales y salariales a las que se enfrentan, junto con la percepción de que existe una concentración de recursos e intereses institucionales hacia otras actividades de la propia institución, pero ajenas al PROFODECI, han opacado su motivación en las tareas desarrolladas.

Paradójicamente, no obstante el nivel profesional expresado por los responsables del Programa en los CCDI's, el 41% de ellos considera que los recursos humanos destinados a la operación del Programa no cuentan con el perfil profesional adecuado, el 35% considera que cuenta con una capacitación de regular a insuficiente para hacer frente a las tareas requeridas, y el 41% considera que la capacitación específica acerca de las Reglas de Operación, criterios y concepción del PROFODECI es de regular a nula.

Ante ello se considera importante el reforzamiento de acciones de capacitación al personal operativo responsable de llevar a cabo las acciones del Programa, con la finalidad de entender con mayor amplitud la conceptualización y aplicación de los instrumentos de operación, sobre todo en las fases de planeación y dictaminación de proyectos.

Complejidad de los formatos para la presentación de los proyectos

Como ha sido señalado con anterioridad, los formatos así como la Guía para la presentación de los proyectos representan un alto grado de complejidad para ser llenados por la población beneficiaria sin el apoyo y asesoría de algún actor externo, que en el mejor de los casos ha sido



el personal de la CDI, aunque también las organizaciones y/o comunidades han tenido que echar mano de asesores contratados, así como de maestros, autoridades comunitarias o algún integrante de la comunidad con mayor experiencia en la gestión de recursos.

Esta complejidad representa un mayor problema si lo sumamos a la insuficiencia de recursos operativos que enfrenta el personal regional y que limita su capacidad para brindar la asesoría necesaria en la elaboración de los proyectos. De hecho, para el 47% de los operativos el principal motivo por el cual son rechazados los proyectos es por inconsistencias en la presentación de los proyectos. Las cuales en muchos casos son resultado de la complicación y falta de entendimiento de la Guía y los formatos.

Dificultades para la elaboración e implementación de los MAD

Se observa una insuficiente capacitación en el personal operativo para elaborar los Modelos de Atención Diferenciada con la profundidad y rigor conceptual y metodológico que requiere este tipo de instrumentos. Si bien la mayoría de los operativos considera que no ha tenido ningún problema de fondo para elaborar los Modelos, las respuestas obtenidas en campo a la pregunta del objetivo del MAD ilustran claramente lo que el equipo evaluador observó en campo y que está referido a problemas conceptuales y metodológicos para construir este instrumento en una guía estratégica de trabajo en las regiones.



Servidores Públicos
¿Cuál es el objetivo principal de realizar los Modelos de Atención Diferenciada (MAD)?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Sin información	1	5.9	5.9
Ajuste de las reglas de operación con cada entidad federativa	2	11.8	17.6
Atender independientemente de las costumbres de las etnias	2	11.8	29.4
Definir el área de atención del Programa	9	52.9	82.4
Eliminar tecnicismos	2	11.8	94.1
Permite identificar la situación e identidad de la región objetivo	1	5.9	100.0
Total	17	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la encuesta aplicada por el equipo evaluador.

Como se desprende de las respuestas anteriores, el MAD es ubicado principalmente como un instrumento acotado a la definición de aspectos puntuales de la operación de Programa, como la definición de las áreas de atención de Programa y el ajuste o justificación de ciertas adecuaciones a las Reglas de Operación que permitan mayor flexibilidad. Sin embargo, no es elaborado ni usado en el potencial que representa como una eventual herramienta estratégica que defina prioridades, alcances y criterios de trabajo.

De igual forma, como fue observado directamente en los ejercicios de evaluación cualitativa en los estados de Puebla y Chiapas existen otra serie de problemas para la implementación de los MAD.

Puebla:

Aunque para el personal de la CDI el MAD, como modelo teórico, es una buena herramienta, pero como instrumento operativo no alcanza los objetivos planteados (diagnóstico,



programación, planeación, evaluación) debido a una ineficiente aplicación, a un escaso presupuesto, al mal manejo de los recursos de parte de Oficinas Centrales o a la llegada a destiempo de los recursos asignados, así como a la falta de personal y a la falta de coordinación y programación de actividades las cuales tiene a su cargo Oficinas Centrales.

Por otro lado, el MAD como herramienta diagnóstica de la problemática política, también está incompleto. Hay desánimo en el equipo técnico porque siente que sus esfuerzos por actualizarlo no son reconocidos y no les dan la importancia que merecen los nuevos acontecimientos o coyunturas. Tampoco hay supervisión ni de la Delegación ni de Oficinas Centrales para la elaboración del MAD, lo cual aumenta la incertidumbre de saber si lo hacen bien o a la inversa.

Chiapas:

Sobre el Modelo se menciona específicamente que: no se considera el MAD regional en el dictamen estatal; faltan recursos y hay exceso de demanda de proyectos, por lo que la planeación es superada por una demanda rezagada; existe insuficiencia de personal y sobrecarga de trabajo para llevar a cabo la planeación, elaborar el MAD y operar las estrategias, ocasionando que los MAD no se actualicen y no se elaboren con el nivel de profundidad necesario. Adicionalmente se le considera un documento complejo y de difícil comprensión.

Asimismo se afirman algunas problemáticas y contradicciones relacionadas con la operación institucional. Entre ellas los entrevistados resaltan que no hay seguimiento ni acompañamiento de los niveles central y estatal para la elaboración y aplicación del MAD. Este no se aplica para todas las acciones y programas de la CDI, por lo que no se involucra toda la institución en su elaboración y no se le da la importancia debida. De hecho se menciona que como modelo (producto) es bueno, empero como proceso es difícil de operar en el marco institucional.

Exógenos:

- Falta de recursos presupuestales para dar mayores posibilidades de acompañamiento, seguimiento y asesoría al Programa.



- Pese a los avances en la legislación nacional en materia de reconocimiento a la pluriculturalidad de la Nación 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.

Esta carencia de acciones públicas en la materia ocasiona una sobre demanda de apoyos por parte de la población indígena, por lo cual que complejiza la planeación y operación del Programa. Éste siempre se encuentra operando con una demanda rezagada de años anteriores lo que dificulta establecer programas de trabajo anuales.

Escenario Prospectivo

Ante los problemas descritos anteriormente, de seguir operando como hasta ahora, en el futuro el PROFODECI va a permanecer apoyando las mismas manifestaciones culturales actuales y seguirá enmarcado en un espectro poblacional acotado por sus posibilidades financieras. Va a incidir poco en la innovación cultural indígena y su contribución a la multiculturalidad a partir de la difusión de las manifestaciones culturales indígenas será limitada.

Asimismo, seguirá trabajando en poca coordinación con otras dependencias públicas. Por ello su articulación operativa seguirá siendo limitada, con lo cual la capacidad de incidencia del Programa será también limitada.

En este escenario se considera importante que el Programa haga algunas readecuaciones a su funcionamiento con la finalidad de incrementar su potencial de impacto y lograr que trascienda de su papel de gestor, receptor y financiador de proyectos hacia una posición más activa como un verdadero agente de cambio en el fortalecimiento y desarrollo de las culturas indígenas. Las adecuaciones propuestas se agrupan por temporalidad posible de aplicación (corto, mediano y largo plazo) y área a la cual le correspondería implementarlas.



Adecuación Propuesta	Temporalidad factible de implementación	Área responsable
Fortalecimiento de los MAD como instrumentos para la planeación, operación y evaluación de las acciones desarrolladas en el marco del Programa. En este sentido se considera importante la elaboración de un MAD nacional en el que se definan prioridades y estrategias operativas para todas las delegaciones, y que se consideren mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los mismos.	Corto plazo (2007)	PROFODECI
Revisión del cuerpo normativo del Programa e incorporación de la perspectiva de género.	Corto plazo (2007)	PROFODECI y área de planeación de la CDI
Determinación de criterios nacionales para la asignación de recursos por entidad federativa, tipo de proyectos y dictaminación.	Corto plazo (2007)	PROFODECI y área de planeación de la CDI
Simplificación de los formatos para la presentación de proyectos.	Corto plazo (2007)	PROFODECI
Mayor asignación de recursos operativos para la estructura territorial de la CDI. Sin hacer adecuaciones normativas ni violentar los principios de eficiencia financiera, el PROFODECI puede utilizar los porcentajes financieros que acepta las Reglas de Operación y con ello fortalecer su trabajo comunitario.	Corto y mediano plazo (2007)	PROFODECI en conjunto con la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales y el área financiera de la CDI
Fortalecimiento al trabajo de seguimiento y acompañamiento comunitario a partir de: destinar mayores recursos humanos al trabajo en campo, desarrollar un proceso de capacitación al personal operativo regional y diseñar a nivel nacional y regional estrategias para el trabajo en comunidades.	Corto plazo (2007)	PROFODECI
Diseño y desarrollo de estrategias enfocadas a promover la innovación cultural indígena.	Mediano plazo (2008)	PROFODECI
Diseño y desarrollo de estrategias para la difusión de las manifestaciones culturales, tanto de las apoyadas directamente por el	Mediano plazo (2008)	PROFODECI



PROFODECI, como del resto.		
Diseñar e instrumentar acciones para fortalecer el vínculo del PROFODECI con otras instancias dedicadas al fortalecimiento cultural, tanto a nivel nacional como regional. Para lo cual sería pertinente el establecimiento de acuerdos de colaboración a nivel federal que pudieran aterrizar en acciones específicas de coordinación en los estados.	Mediano plazo (2008)	PROFODECI
A partir del fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, impulsar apoyos en capacitación y asesoría para la sustentabilidad y sostenibilidad de los proyectos apoyados.	Mediano plazo (2008)	PROFODECI
Retomar la experiencia del MAD en el PROFODECI y valorar la conveniencia de incorporarlo como una herramienta estratégica para el conjunto de acciones operativas de la CDI.	Mediano y largo plazo (de 2008 en adelante)	CDI



5. Conclusiones y recomendaciones

Pertinencia del Programa:

El Programa es pertinente en función a que responde a una demanda social emanada de los pueblos indígenas y a la necesidad pública de garantizar el carácter pluricultural de la nación mexicana y el respeto, preservación y fomento a las manifestaciones y desarrollo cultural de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como se establece en el Artículo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, no duplica acciones ya existentes, por el contrario forma parte de una oferta institucional que tiene como reto fundamental articularse en políticas complementarias para abonar en la transversalidad institucional a favor del fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indígenas. De igual forma, se considera que la CDI como institución cuenta con la experiencia, estructura y perfil adecuado para operar directamente el PROFODECI.

Evolución del Programa 1991-2005

El Programa ha centralizado los recursos en el financiamiento de algunas expresiones culturales, especialmente en la relativa a Música Tradicional, lo cual no se corresponde con su planteamiento conceptual que considera una gran variedad de campos culturales (17). Asimismo, la participación de los campos culturales relativos al eje temático de creación e innovación ha sido muy marginal y el PROFODECI ha mantenido una acción operativa que redundante en que apoyen prácticamente las mismas manifestaciones culturales que tradicionalmente apoyaban los Fondos Culturales Indígenas, e incluso, como se demostró en el documento, con mayor énfasis.



Recomendación:

Se recomienda la definición de estrategias operativas enfocadas a que los campos culturales considerados en el terreno conceptual de Programa se constituyan en verdaderas ofertas institucionales que amplíen las opciones de elección para la población indígena y que la oferta institucional se corresponda con la gran variedad de demandas y expresiones culturales indígenas. Ello implica un mayor trabajo de planeación y promoción del programa directamente en las comunidades, y por lo tanto la asignación de mayores recursos operativos para realizar trabajo en campo.

NORMATIVIDAD

Congruencia de las Reglas de Operación y la normatividad complementaria

En términos generales, las Reglas de Operación vigentes son congruentes con los objetivos institucionales definidos para el PROFODECI, de igual forma se considera que existe solidez entre sus componentes y pertinencia en sus lineamientos generales y específicos. Específicamente se registra congruencia entre los objetivos y los tipos de apoyo considerados.

Sin embargo, se detectaron algunas inconsistencias, vacíos normativos o contradicciones que en mayor o menor medida pueden tener un impacto negativo en la operación del Programa o en la consecución de sus objetivos:

1. No se define con claridad si para ser sujeto de atención por parte del Programa es necesario o no estar organizado, ya sea en un grupo u organización formal. Y por tanto, tampoco es claro si los proyectos necesariamente deberán ser colectivos.
2. La consideración de pertenecer a localidades con 29% e HLI como criterio para definir a la Población Objetivo enfrenta serios cuestionamientos desde la perspectiva cultural de los pueblos indígenas. Hay un predominio de criterios para relacionar lo indio con la identidad y



la cultura, en particular con la identidad lingüística. Sin embargo, muchos indios han perdido la lengua materna sin haberse desarraigado culturalmente.

En este sentido, es paradójico que un Programa de fomento a la cultura y la diversidad indígena utilice como criterio más importante de selección el lingüístico. Evidentemente que la incorporación del concepto de *preferencia* abre la posibilidad de incorporar a otras organizaciones que no cumplen con ello, sin embargo, debería repensarse la conveniencia de mantener este requisito.

3. En el numeral 4.2 *Población Objetivo*, se establece que se dará *especial énfasis a los proyectos propuestos por mujeres o bajo la perspectiva de género*. Sin embargo el conjunto normativo e instrumental del Programa no contiene los elementos mínimos necesarios que permitan cumplir con el énfasis establecido ni fomenten la incorporación de la perspectiva de género en la construcción y desarrollo de los proyectos culturales.

Los Modelos de Atención Diferenciada tampoco incorporan la perspectiva de género en su elaboración ni el diseño de estrategias que permitan incrementar la participación de las mujeres en el Programa y el acceso a los beneficios.

4. Las Reglas de Operación no contemplan criterios de distribución de recursos entre las entidades federativas que garanticen equidad o justicia sobre la disponibilidad de recursos para la población indígena distribuida en las entidades federativas.
5. Las Reglas de Operación no contemplan criterios de priorización para la selección de proyectos. No se definen criterios que orienten los procesos de dictaminación hacia aquellos proyectos que sean de mayor interés para la consecución de los objetivos planteados.

La Guía para la Formulación de Proyectos así como la presentación de los mismos son muy complejas para el perfil de la población objetivo, lo cual genera dependencia de las organizaciones al personal de la CDI para la formulación de los proyectos y complicaciones para



que aquellos indígenas menos familiarizados con la gestión de recursos públicos puedan acceder al Programa.

Recomendación:

Se recomienda la revisión y adecuación de las Reglas de Operación enfatizando los siguientes elementos:

- Definir con claridad el sujeto de atención del Programa y su carácter individual o colectivo.
- Valorar la eliminación del criterio de la lengua para ser localidad beneficiaria del programa.
- Incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación del Programa y demás cuerpo normativo (MAD y Guía). Se considera importante la incorporación de un diagnóstico de género en los MAD y la definición de acciones concretas que permitan una mayor equidad en la participación de las mujeres.
- Incorporar criterios para la distribución de recursos entre las entidades federativas y para la selección de los proyectos comunitarios.

Cumplimiento de las Reglas de Operación y la normatividad complementaria

En términos generales el Programa ha cumplido con todos los criterios y lineamientos establecidos en las Reglas de Operación, no encontrando ninguna evidencia de incumplimiento a las mismas en la aprobación de proyectos o asignación de recursos.

Las fases que se consideran más deficientes por las limitaciones en el gasto operativo son la difusión del Programa en comunidades y el seguimiento y acompañamiento a proyectos.

El monto promedio por proyecto es de \$40,954.1 pesos. El monto máximo aprobado para un proyecto fue de \$100,000.00 y el mínimo de \$1,812.00. Lo cual, si bien está relacionado con el tipo de proyecto solicitado y la complementariedad de recursos contemplada, refleja una gran



disparidad en los montos otorgados a los proyectos y, sobre todo, en los beneficios económicos recibidos por beneficiario, cuestión en la que abundaremos adelante.

Las actividades culturales que fueron aprobadas para su financiamiento con mayores montos fueron las relacionadas con las bandas de música, mientras que las actividades que recibieron menores montos de financiamiento fueron las relacionadas con el desarrollo de festividades y ceremonias tradicionales.

La existencia de proyectos culturales por montos menores a \$5,000.00 obliga a reflexionar acerca de los alcances comunitarios reales de ese tipo de proyectos en la dinámica cultural social y las repercusiones de pulverizar tanto los apoyos, en el impacto del Programa; sobre todo considerando que no existe continuidad en los apoyos.

El Programa cumplió operativamente con las diversas actividades programadas, registrando insuficiencia en aquellas relacionadas con trabajo comunitario que implican la asignación de recursos operativos.

Recomendación:

Se considera que el Programa revalore la asignación de recursos por tipos de proyectos de tal forma que rompa con la inercia operativa que ha llevado a dotar a ciertos proyectos con todos los recursos necesarios para la adquisición de los bienes y a otros con una parte bastante limitada. Para ello se considera necesaria la determinación de criterios nacionales que permitan una mayor equidad en la asignación financiera.

DESEMPEÑO

Cumplimiento de metas físicas y financieras



Para el ejercicio fiscal de 2006 el PROFODECI programó financiar la ejecución de 920 proyectos culturales, meta que fue modificada a 917, con un presupuesto anual original de \$35,000,000.00 pesos, cantidad que también fue modificada para quedar en \$39,546,684.00 pesos.

Al cierre del ejercicio fiscal del 2006 el Programa financió un total de 897 proyectos en 23 entidades federativas, 363 municipios y 813 localidades, lo cual representa el 97.8% de cumplimiento de la meta física Programada.

En términos financieros el Programa reporta al cierre de 2006 un ejercicio de recursos de \$39,407,186.71 pesos, lo cual significa un cumplimiento del 99.6% respecto del presupuesto modificado anual.

Por entidad federativa, los estados en los que se financiaron una mayor cantidad de proyectos fueron, en orden descendente, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Guerrero, los cuales concentraron el 52.6% de los proyectos financiados. Esta concentración de proyectos se corresponde con el peso que este conjunto de entidades representa en términos de peso poblacional indígena, pues concentran el 52.5% de la población indígena.

Por campo cultural, siguiendo la dinámica mostrada en sus años de existencia, Música Indígena es el que mayores recursos y proyectos concentra (más del 56%), seguida por Danza Indígena, Artesanías y Tradición Ceremonial. En conjunto estos cuatro campos culturales concentran el 88.2% de los recursos del PROFODECI, mostrando con ello una profundización en la concentración de recursos en estas cuatro actividades culturales. Los campos culturales relativos al eje de Innovación mostraron este año también una participación marginal en el conjunto de recursos del Programa.

Recomendación:

Al respecto se sugiere un mayor trabajo estratégico y comunitario que permita fortalecer la promoción del Programa a la innovación cultural indígena como un aspecto central en el



fortalecimiento y desarrollo cultural. Para ello se deberán considerar los recursos operativos necesarios para desarrollar el trabajo regional y la capacitación a los operativos territoriales encaminada a la promoción de la creatividad e innovación cultural indígena.

Eficiencia Administrativa

Al cierre del ejercicio fiscal 2006 el Programa ejerció un total de \$ 39,407,186.71 pesos, de los cuales \$ 2,671,300.71 pesos corresponden a gastos indirectos, pagos de honorarios para la operación del Programa y costo de la evaluación externa, lo cual representa el 6.8% de los recursos ejercidos por el Programa, proporción inferior al 10% considerado en las Reglas de Operación para gastos indirectos.

Desde este punto de económico, el costo de ejecución obtenido por el Programa del 6.8% es un indicador altamente aceptable, considerando tanto lo establecido en la propia normatividad del Programa, como los costos de ejecución implícitos en las Reglas de Operación de otros programas de subsidios federales, que oscilan entre el 6 y el 10%.

Sin embargo, como pudo ser constatado directamente en campo por el equipo operativo, desde el punto de vista cualitativo, respecto de las posibilidades financieras del Programa para llevar a cabo acciones de seguimiento, acompañamiento y promoción, los recursos indirectos destinados a la operación son insuficientes para garantizar un mayor impacto en las comunidades.

Recomendación:

Teniendo en cuenta que las Reglas de Operación permiten hasta un 10% de los recursos totales asignados al Programa en acompañamiento y que las necesidades de recursos para trabajo en campo son un tema recurrente expresado por los operativos regionales del Programa, el equipo evaluador sugiere se destine un mayor monto de recursos operativos para la estructura regional de la CDI.



Análisis de costo-beneficio y costos unitarios

Al cierre del ejercicio fiscal de 2006, el costo unitario por proyecto fue de \$2,242.3 pesos (incluye el rubro denominado *indirectos* y el especificado para el pago de *honorarios*). Cantidad muy inferior al costo unitario de 2005, que fue de \$4,219.05 pesos⁴⁰. A partir de una lectura económica, esta reducción en los costos unitarios implica una mayor eficiencia del Programa, pues con menores gastos indirectos ejercidos en 2006 (\$2,011,300.71 pesos en 2006 vs \$3,164,289.9 en 2005) ha podido financiar más número de proyectos que en 2005 (897 vs 750). Sin embargo, a la luz de las características y los requerimientos operativos del Programa, este costo resulta sumamente bajo para cumplir con las actividades de seguimiento, acompañamiento, promoción y difusión que requieren los proyectos culturales.

Como fue señalado con anterioridad, las consecuencias de esta astringencia financiera del Programa fueron observadas directamente en campo. Los operativos regionales no cuentan con los recursos indispensables para realizar actividades en comunidades, por lo mismo, los planes de trabajo contenidos en los MAD son difícilmente ejecutables, pues se requieren recursos que permitan una mayor movilidad del personal operativo; incluso, la elaboración misma de los MAD se dificulta, pues no se cuenta con el tiempo necesario para profundizar en su realización, ello a consecuencia de que los encargados del Programa en las delegaciones se responsabilizan además de otras acciones institucionales o programas operativos, aspecto ligado a esta insuficiencia de recursos.

Costo-beneficio

La estimación del costo-beneficio debiera identificar el costo total por unidad de beneficio. En el caso específico del Programa Fortalecimiento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, el beneficio podría considerarse como el grado de recuperación, preservación o innovación del patrimonio

⁴⁰ Cálculos propios realizados con base en la información financiera de 2005 proporcionada por el programa mediante el archivo en Excel denominado **PROFODECI_2005_definitivo**.



cultural de los pueblos indígenas que se ve incrementado a raíz de la operación del Programa. Con lo cual el indicador permitiría identificar el costo institucional de incrementar en determinado grado ese beneficio esperado. Sin embargo, en este caso, el beneficio es difícilmente cuantificable de manera directa, en virtud de que el patrimonio cultural de los pueblos indígenas contiene elementos tanto subjetivos como objetivos, tangibles e intangibles, de difícil delimitación.

En tal situación se construyeron tres indicadores indirectos que permitieran evaluar el costo por unidad de beneficio mensurable.

1. Gasto total ejercido por el Programa / beneficiarios directos del Programa

$\$39,407,186.71 \text{ pesos} / 16,777 \text{ beneficiarios directos} = \$2,348.9$

2. Gasto indirecto (de operación) / beneficiarios directos del Programa

$\$2,011,300.71 \text{ pesos} / 16,777 \text{ beneficiarios directos} = \119.88 pesos

3. Gasto total ejercido por el Programa / proyectos financiados

$\$39,407,186.71 \text{ pesos} / 897 \text{ proyectos} = \$41,309.2$

En términos generales se considera que el desempeño administrativo y financiero del Programa es aceptable desde el punto de vista económico, ha mejorado sus costos de ejecución y ha disminuido los costos operativos por beneficio mensurable, por lo cual los indicadores reflejan eficiencia económica y administrativa. Sin embargo, esto se ha logrado a costa de reducir los gastos asociados al trabajo sustantivo de seguimiento y acompañamiento en campo realizado a través de la estructura territorial de la CDI, lo cual ocasiona un detrimento en la efectividad cualitativa asociada con el impacto del Programa.



Recomendación:

Mayor asignación de recursos operativos para la estructura territorial de la CDI. Sin hacer adecuaciones normativas ni violentar los principios de eficiencia financiera, el PROFODECI puede utilizar los porcentajes financieros que acepta las Reglas de Operación y con ello fortalecer su trabajo comunitario.

Problemas endógenos y exógenos que obstaculizan la operación

Endógenos:

Insuficiencia de recursos operativos

Sin lugar a dudas, el principal problema operativo por el que atraviesa el PROFODECI es la política asumida de recorte a los recursos operativos que ha limitado la capacidad operativa y de incidencia del Programa. Una consecuencia indirecta de la insuficiencia de recursos operativos del PROFODECI es que se limita la presencia del CCDI en las localidades. Esta situación se observa claramente a partir de las dificultades mostradas por la dependencia para difundir el Programa en localidades.

De igual forma se ha limitado la operación del MAD, pues no hay correspondencia entre el nivel de exigencia depositado en el Modelo y lo que se invierte financieramente en capacitación, gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos. Por lo cual esta estrategia institucional no cuanta con los insumos financieros necesarios para aplicarse en toda su amplitud.

Insuficiencia de personal

El PROFODECI es visto por los operativos regionales como un programa marginal dentro de la CDI, al que no solo se le destinan pocos recursos financieros sino que además se le asigna poco personal, el cual adicionalmente es de bajo nivel jerárquico y salarial. Asimismo se detectó una



insuficiente capacitación al personal encargado del Programa y una sobrecarga de trabajo producto de que una misma persona se encarga de la operación de múltiples programas.

Ante ello se considera importante el reforzamiento de acciones de capacitación al personal operativo responsable de llevar a cabo las acciones del Programa, con la finalidad de entender con mayor amplitud la conceptualización y aplicación de los instrumentos de operación, sobre todo en las fases de planeación y dictaminación de proyectos.

Complejidad de los formatos para la presentación de los proyectos

Esta complejidad representa un mayor problema si lo sumamos a la insuficiencia de recursos operativos que enfrenta el personal regional y que limita su capacidad para brindar la asesoría necesaria en la elaboración de los proyectos.

Dificultades para la elaboración e implementación de los MAD

Se observa una insuficiente capacitación en el personal operativo para elaborar los Modelos de Atención Diferenciada con la profundidad y rigor conceptual y metodológico que requiere este tipo de instrumentos.

De igual forma, como fue observado directamente en los ejercicios de evaluación cualitativa en los estados de Puebla y Chiapas existen otra serie de problemas para la implementación de los MAD. Se menciona específicamente que: no se considera el MAD regional en el dictamen estatal; faltan recursos y hay exceso de demanda de proyectos, por lo que la planeación es superada por una demanda rezagada; existe insuficiencia de personal y sobrecarga de trabajo para llevar a cabo la planeación, elaborar el MAD y operar las estrategias, ocasionando que los MAD no se actualicen y no se elaboren con el nivel de profundidad necesario. Adicionalmente se le considera un documento complejo y de difícil comprensión.



Ausencia de criterios y diseño de estrategias nacionales

Considerando en cuerpo normativo y conceptual de Programa hace falta la elaboración de criterios y directrices nacionales que permitan aprovechar de manera más proactiva el potencial de impacto que tiene el Programa, así como estandarizar más el trabajo en las Delegaciones y con ello disminuir las inequidades que existen. Dentro de los aspectos susceptibles a direccionar se encuentran:

- Criterios para la dictaminación de proyectos más allá del cumplimiento normativo
- Criterios para la asignación de recursos por tipo de proyecto
- Estrategias para incentivar proyectos de innovación
- Acciones nacionales para la difusión de los proyectos culturales financiados
- Estrategias de coordinación interinstitucional
- Estrategias para desarrollar acciones tendientes a incrementar la sustentabilidad de los proyectos: mayor acompañamiento y capacitación a beneficiarios

Exógenos:

- Falta de recursos presupuestales para dar mayores posibilidades de acompañamiento, seguimiento y asesoría al Programa.
- Pese a los avances en la legislación nacional en materia de reconocimiento a la pluriculturalidad de la Nación 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; y es un elemento que contribuye a la sobre demanda del Programa.

Las recomendaciones en este punto fueron señaladas en el apartado referido al escenario prospectivo.



IMPACTO

Cobertura y Focalización

El Programa registró en 2006 una cobertura en términos geográficos del 100% respecto de las entidades federativas consideradas sujetas de atención. Si acotamos el universo de atención geográfico a las 12,582 localidades que cumplen los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Programa para ser elegibles, tenemos que la cobertura del Programa en 2006 es del 6.5%. En términos de población la cobertura es de 0.18%⁴¹ respecto de la población indígena asentada en las entidades participantes.

Si bien estos datos muestran un impacto bastante acotado del Programa respecto de su cobertura, éste es significativo en virtud de que las ofertas institucionales en la materia son escasas.

Existe una correcta focalización del recurso hacia las localidades con mayor población indígena y mayores índices de marginación. Sin embargo, se observa una cierta inequidad interestatal en la distribución de recursos, y por lo mismo problemas en la focalización territorial del recurso.

De acuerdo con el *índice de equidistribución* de recursos entre las entidades federativas construido por el equipo evaluador, existen 18 entidades (de un total de 23) que tienen un índice que refleja algún grado considerable de inequidad (mayor al 20%).

La situación anterior es resultado de la ausencia de mecanismos o criterios normativos que regulen la equidad y la focalización en la distribución del recurso entre los estados de la República. Esta ausencia en la normatividad del Programa refleja que la distribución estatal del financiamiento se encuentra sujeta a la libre demanda, lo cual ocasiona esta distorsión en el principio de equidad entre entidades.

⁴¹ Considerando una población indígena de 9,189,864 personas para 24 estados de cobertura de la CDI, de acuerdo con los *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, CONAPO, PNUD, INI.



A este respecto es preciso señalar que uno de los principios presupuestales básicos, en el caso específico de los subsidios y transferencias, es que éstos se sujeten a criterios de equidad en la distribución, por lo cual el Presupuesto de Egresos de la Federación establece que las dependencias y entidades deben procurar la equidad entre regiones y entidades federativas.

Recomendación

El equipo evaluador sugiere que el PROFODECI defina criterios nacionales que permitan una mayor equidad en la distribución de recursos entre las entidades federativas. Estos criterios deberán tener como una de las bases la concentración de población indígenas con las características establecidas en la población objetivo.

Beneficios económicos y sociales en la población objetivo

Mayoritariamente, ni las actividades culturales realizadas ni los procesos de organización han estado determinados por el quehacer del PROFODECI, más bien han respondido a dinámicas sociales y culturales propias de las comunidades beneficiarias, a las cuales el Programa, acertadamente, ha fortalecido y apoyado.

A partir del trabajo en campo se puede concluir que existen dos tipos de beneficios principales derivados de la acción del Programa, dependiendo del actor que los recibe. Para las organizaciones financiadas (que son las ejecutoras de los proyectos) los beneficios están referidos a la posibilidad de obtener instrumentos o artículos permanentes que les permitan realizar actividades culturales y obtener, en determinadas circunstancias, cierta retribución económica, y para las comunidades indígenas en las que se desarrollan los proyectos, estos beneficios están referidos a la convivencia y cohesión comunitaria y a la preservación de expresiones y manifestaciones culturales.

Ambos tipos de beneficio se encuentran interrelacionados y, en una primera aproximación analítica parecen interdependientes. Es decir que para que se fortalezca y preserve el patrimonio cultural en las comunidades indígenas, y con ello se abone en la convivencia y cohesión social,



es imprescindible que existan los recursos e insumos tangibles y se generen condiciones que permitan la sustentabilidad económica de las actividades. Por ello el tipo principal de apoyo que ofrece el PROFODECI ha sido importante para fortalecer estas expresiones culturales y coadyuvar a su desarrollo.

El 92% de los indígenas integrantes de las comunidades en las que operan los proyectos se manifiestan satisfechos haber participado en ellos, y para el 72% su vida ha tenido alguna mejoría a partir del desarrollo de estas actividades, incluso para el 53% esta mejoría es percibida como “mucho”, lo cual nos muestra una alta valoración comunitaria a la existencia de estas manifestaciones y, por lo mismo un beneficio real del Programa en las comunidades.

El alcance de estos beneficios obtenidos con la realización de los proyectos es básicamente local y regional, existiendo algunos casos en los que llega al ámbito estatal y nacional.

Análisis de los recursos entregados a los beneficiarios

En promedio, cada beneficiario ha recibido recursos por el orden de \$2,189.65 para desarrollar sus proyectos. Como se desprende del cuadro siguiente, los recursos por beneficiario tienen grandes diferencias entre los estados. En los dos extremos se encuentran Guerrero y Guanajuato cuya diferencia en montos es de más de 7 veces a favor de la primera.

Igual que en el caso de los resultados obtenidos por el Programa en la distribución de recursos entre los estados, esta inequidad en los montos promedio de recursos por beneficiario es resultado de la ausencia de criterios nacionales de asignación financiera por tipo de proyecto, lo que ocasiona que población indígena con similares condiciones de marginalidad que desarrolla proyectos similares a lo largo del país obtiene recursos muy dispares dependiendo de la entidad en la que viven.

Impacto sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.



Los resultados de esta investigación nos permiten afirmar que el PROFODECI (un Programa aparentemente *neutral* al género) no incorpora un enfoque de equidad de género en su diseño, por lo cual tiene efectos desiguales entre hombres y mujeres, que no solo reproducen sino profundizan las inequidad en que viven las mujeres indígenas.

Elementos centrales en estos resultados han sido la astringencia fiscal que ha prevalecido en el Programa, la cual es resultado de la política de eficiencia económica que ha dominado el ejercicio del recurso público en los últimos años. Pero también contribuye en estos resultados la ausencia del enfoque de género en el diseño del Programa, y por consiguiente en el instrumental operativo y estratégico necesario para garantizar mejores efectos sobre el bienestar, la equidad y la no discriminación sobre las mujeres.

Recomendación:

Un instrumento que pudiera contribuir a incidir positivamente es el MAD, como el documento estratégico y de planeación más importante en la operación regional. Pero ello solo sería posible si considerara la incorporación en el diagnóstico de la situación de género en las comunidades en las que opera y a partir de ahí se diseñaran estrategias para facilitar e incentivar la mayor participación de las mujeres y el desarrollo de nuevas expresiones y manifestaciones culturales ligadas con la innovación y creación cultural.

Asimismo, se considera fundamental un proceso de capacitación y concientización en los funcionarios públicos responsables de la operación del Programa, pues es también por ellos reconocido que la institución no ha desarrollado ninguna estrategia específica que permita una participación más equitativa de las mujeres en los beneficios del Programa.

Cumplimiento de Objetivos

En opinión del equipo evaluador, el Programa cumple en esencia con los objetivos planteados, aunque en ciertos aspectos su cumplimiento es parcial pues no ha desarrollado las estrategias apropiadas para promover la innovación cultural indígena y difundir sus expresiones.