



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

---

---

**PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA  
PRODUCCIÓN INDÍGENA (PROCAPI)  
UNA METAEVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**ERIKA GUADALUPE MANCILLA TRUJANO**

**DIRECTOR**

**M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES**

**REVISORES**

**DR. ALEJANDRO A. P. AGUILAR MIRANDA  
M. EN G. A.P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2015.**

Texcoco, México a jueves 08 de octubre de 2015

M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADÉMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO  
PRESENTE:

LIC. EN I.A. CINTHYA TERESITA ISLAS RODRÍGUEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) Una metaevaluación del programa" que para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta la solicitante **Erika Guadalupe Mancilla Trujano**, con número de cuenta **1024475** respectivamente, se concluye que se cumple con los requisitos teórico - metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES



DR. ALEJANDRO A. P. AGUILAR MIRANDA



M. EN G. Y A.P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ

C.C.P. ERIKA GUADALUPE MANCILLA TRUJANO  
C.C.P. M. EN P.P ANTONIO INOUE CERVANTES  
C.C.P. LIC. EN I.A. CINTHYA TERESITA ISLAS RODRÍGUEZ



## **Agradecimientos**

A ti, Dios de mis padres, te doy gracias y te alabo, porque me has hecho sabio y fuerte... Daniel 2:23

Gracias papá, eres un ejemplo inspirador de ánimo, paciencia y lucha, gracias por confiar en mí; gracias mamá, tus cuidados me han fortalecido, los amo.

Gracias a mis hermanas, a ti Jacque que siempre me estas apoyando, a ti Judith por tus consejos, por animarme, por tu amor y tu gran ejemplo.

Gracias a mis amigos y amigas que creyeron en mí, que siempre tuvieron una palabra de ánimo o un gesto de ayuda.

Gracias a ti Rene por tu amor y ayuda incondicional, bien sabes que eres parte de esto.

Gracias a mis profesores, por su paciencia y gran ejemplo, gracias al Mtro. Inoue por su apoyo y colaboración en esta investigación. Gracias a mi casa de estudios la Universidad Autónoma del Estado de México y a mi Centro Universitario UAEM Texcoco, por cobijarme académicamente.

GRACIAS DIOS, porque tus tiempos son perfectos y hoy tu bendición a tocado nuestras vidas.

No yo, sino Tú mi Dios.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	4
1.1 Antecedentes de las políticas públicas.....	4
1.1.1 Definición de Políticas Públicas .....	7
1.1.2 Políticas Públicas la respuesta a problemas públicos.....	9
...1.1.3 El ciclo de un política pública .....	12
1.2 Evaluación de políticas públicas.....	16
1.3 Metaevaluación.....	20
<b>CAPÍTULO 2 LA POBLACIÓN INDÍGENA EN NUESTRO PAÍS</b> .....	24
2.1 El contexto cultural, social y geográfico de la población indígena en México.....	24
2.2 CDI, institución de resguardo para las comunidades indígena en México .....	29
2.3 Los problemas de producción y productividad que enfrentan los pueblos indígenas.....	33
<b>CAPÍTULO 3 PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCCIÓN INDÍGENA (PROCAPI)</b> .....	37
3.1 Antecedentes y funcionalidad del programa.....	37
3.2 Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), evalúa el PROCAPI.....	43
3.3 Metaevaluación del programa.....	58
Conclusiones.....	68
Bibliografía.....	71

## Introducción

El interés por la política indigenista en nuestro país, ha sido atendido de forma gradual y la participación del Estado ha sido un factor importante para lograr atender los problemas públicos que enfrenta este sector. El diseño de políticas públicas y su incorporación a la agenda de gobierno, ha permitido que se establezcan acciones que minimicen los porcentajes de pobreza extrema, marginación, rezago educativo y discriminación.

Históricamente México ha sido y seguirá siendo un país pluricultural, esto ha representado un reto en la creación de políticas y programas públicos encaminados a resolver problemas públicos de gran interés social. Por ello el Estado mexicano ha fortalecido su sistema administrativo, creando instituciones que focalicen los problemas de interés social y que representen la intervención de la autoridad gubernamental, dentro de los distintos sectores poblacionales de la sociedad mexicana.

Las políticas públicas son generadores de respuestas a los problemas públicos, pero estas deben ser acciones que retroalimenten la acción o intervención de la autoridad investida de poder público. Esta acción de retroalimentación es visible, mediante la medición que se realice de la política. La evaluación es la guía, que reestructura las decisiones que giran alrededor de la política pública. La evaluación permite medir cada una de las fases involucradas en el ciclo de política pública.

Realizar una evaluación a una política o programa público determinado, requiere de por lo menos cuatro elementos importantes, el primero consiste en la calidad de la evaluación; el segundo tiene que ver con la veracidad de los resultados obtenidos; la adquisición de un nuevo conocimiento que propicie el cambio o mejora, constituye el tercer elemento y por último la evaluación fortalece la toma de decisiones entre los participantes.

La evaluación, ofrece nuevas alternativas de cambio en cada una de las fases del ciclo de política pública y los resultados que son propiciados mediante este proceso, deben representar matices de confiabilidad y transparencia. Pero ¿cómo se logra esto?, es a través de un proceso que nos permita evaluar a la evaluación misma; esto es, metaevaluar.

La tarea principal en esta investigación consiste en metaevaluar los resultados generados de la evaluación realizada a un programa indígena. Por ello surge la siguiente interrogante, ¿Los criterios que sirvieron al proceso de evaluación; por los cuales se generaron los informes finales de las evaluaciones hechas al programa, fueron adecuados?

Con esta pregunta de investigación se formó el siguiente supuesto: Los criterios de evaluación a los que recurrió la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), responden objetivamente a la búsqueda de resultados con carácter crítico y real, propiciando la optimización del PROCAPI (Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena).

De este modo el objetivo general es:

Describir los criterios que se utilizaron en el proceso de evaluación, establecido por UAM en 2007; mediante una metaevaluación, con la finalidad de conocer su pertinencia con los resultados generados.

Esta investigación se compone por tres capítulos. El primer capítulo muestra un panorama general sobre el enfoque de las políticas públicas, presentando la historicidad de las mismas además de dar algunas definiciones necesarias para nuestra investigación, hacemos notar que una política pública es un elemento que ayuda en la solución de problemas sociales, la prioridad de nuestra investigación es metaevaluar los resultados que UAM generó del PROCAPI a través de una evaluación, por tal motivo en este capítulo abordaremos el ciclo de las políticas públicas y nos concentraremos en la proceso de evaluación, acto seguido y para concluir el capítulo mencionaremos

los aportes que se han realizado a la práctica metaevaluatora, una tarea poco común en nuestro país.

En el segundo capítulo, se presentan las características generales sobre la población indígena en nuestro país, abordados desde los contextos cultural, social y geográfico, además introducimos la labor que CDI lleva a cabo para salvaguardar a los pueblos indígenas en nuestro país; concluimos nuestro segundo capítulo abordando de manera general los problemas que se presentan para los pueblos indígenas a la hora de poner en marcha proyectos con un alcance de producción y productividad, tarea que representa generar condiciones de vida mejor para sus comunidades y sus familias.

En el capítulo tercero abordamos de manera general los antecedentes y la estructura o funcionalidad del PROCAPI, inmediatamente después presentamos de manera muy sistemática pero concisa la evaluación que la Universidad hizo al PROCAPI en 2006 y concluiremos nuestro último capítulo presentando la metaevaluación de los resultados generados por UAM.

Evaluar ha sido una práctica diaria desde siempre y desde el inicio:  
*Y vio Dios todo lo que había hecho, y he aquí que era bueno en gran manera... Génesis 1:1*

La evaluación en si misma trae las respuestas que el evaluador desea conocer, ¿es bueno, ha sido eficaz el trabajo la política, impacta de manera positiva o lo hace de manera negativa? Por otro lado la metaevaluación responde a la calidad de esa evaluación, donde no solo visualiza la creación de algo sino que además ve si, se cumplió con el objetivo de la misma y cuestiona la veracidad e incluso la cientificidad de los resultados finales que se establecieron.

# **CAPÍTULO 1**

## **POLÍTICA PÚBLICA**

La tendencia de crear política pública ha permitido fortalecer el sistema democrático; esta predisposición del Estado por generar programas sociales, permite legitimar en gran medida los gobiernos. En este capítulo expondremos los antecedentes de política pública y el ciclo que representa, conoceremos la trascendencia que tienen los programas sociales, la definición de problema público y al mismo tiempo incorporamos de manera muy breve cómo es que la población indígena se ha convertido en un problema público, que requiere del fortalecimiento de programas de carácter público.

Finalmente este capítulo se consolida con el concepto de metaevaluación, esto con el propósito de conocer qué; la esencia de cambio en las políticas públicas radica en la intervención evaluadora a los programas o políticas públicas, pero además es importante porque el ciclo de la política no termina al menos que haya existido un proceso de constante retroalimentación y eso es propiciado por la metaevaluación.

### **1.1 Antecedentes de las políticas públicas**

La ciencia política y las ciencia de las políticas o políticas públicas, como comúnmente se le denomina hoy, han tenido una historia paralela. La primera se inicia en la década de 1920, con los desarrollos teóricos y metodológicos del conductismo, que le permitieron alcanzar el estatus epistemológico de ciencia a partir de la década de 1950. La ciencia política incorporó elementos de tipo descriptivo y explicativo en el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política, elementos semejantes a los utilizados por la economía y la sociología, adquiriendo con ello identidad propia. A partir de aquel momento se presentó un rápido crecimiento del estudio politológico, que dio origen a un mapa bastante diverso de subdisciplinas y campos de acción (Cf. Almond, 2001).



La segunda, por su parte, nace en Estados Unidos con el impulso pionero de Harold Lasswell en la segunda mitad del siglo XX, quien después de trabajar como docente e investigador en ciencia política incorporó sus conocimientos científicos al manejo del gobierno de este país. Su propuesta fue: mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las políticas (policysciences). Este sería un trabajo “transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable o útil (usable knowledge)” (Cf. Lindblom y Cohen, 1979).

Harold Lasswell quien además fuera discípulo de Charles E. Merriam, se convirtió en uno de los pioneros por conformar una ciencia nueva de política, que incluiría el análisis de políticas públicas, (Garson, 1992). De acuerdo con Marvick (1977), Lasswell concentro sus esfuerzos profesionales para que, los principales problemas sociales fueran objeto de estudio; suponía que no debía descuidarse los factores contextuales y su apreciación de las dificultades metodológicas que encierran las investigaciones significativas de políticas. La ciencia de políticas debía tener una concepción coherente y estar integrada en una disciplina de solución de problemas, orientadas hacia los asuntos más universales de la vida del hombre en sociedad. (Lasswell, 1963). Por cierto, que las iniciativas de Lasswell, (1971), fueron los pilares que sustentan metodológicamente el enfoque de políticas públicas; pero en sus inicios fue opacada, ya que Lasswell concentro sus estudios en métodos conductuales. Asumiendo que el científico de políticas, debía dominar las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas en el contexto del orden público y cívico. Esto propicio que la ciencia de las políticas tomara atención en las habilidades empíricas.

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de

las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Lasswell, 1951:14).

Finalmente Lasswell concluye que las ciencias de políticas se constituyen “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (1951:14). Las ciencias de políticas conjugan diferentes ciencias sociales que permiten actuar en el diseño y puesta en marcha de las políticas. La búsqueda de información, de recopilación de datos y el ejercicio de toma de decisiones es una práctica que sustenta la política y su conocimiento.

Aguilar Villanueva (1992), sintetiza que “las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos”. De igual forma Aguilar (2007), expresa que unos de los antecedentes que dieron inicio a las políticas públicas en latinoamericana, fue la crisis fiscal en la que se vieron involucrados sus países durante los años ochenta y noventa.

En Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial se implementaron una serie de programas sociales, en educación, salud, servicios públicos, entre otros, esta intervención es conocida como Welfare State o Estado de Bienestar. Las reformas llevadas a cabo por Woodrow Wilson, comenzaron a acotar problemas de interés público; de esta forma se pretendía separar la decisión política de la ejecución burocrática. Acotar estos problemas fortalecía la cientificidad de las acciones llevadas a cabo por el gobierno.

El estudio de las políticas públicas surge como un contexto que favoreció el surgimiento del desarrollo científico, el cual respondía principalmente a una razón

instrumental en aras de atender los problemas administrativos (Aguilar, 1996). Las políticas públicas han surgido con fuerza para responder a las preocupaciones sociales, y después de su primer desarrollo en Estados Unidos han ido ampliando su campo de influencia y su operatividad. El caminar histórico que han tenido las políticas públicas ha sido constante en una acción; acotar y/o delimitar el problema público, de esta forma se logrará dar una respuesta favorable al problema.

#### 1.1.1.1 Definición de Políticas Públicas Políticas

La trascendencia del concepto de políticas públicas fue constante, debido a la obligatoriedad que tenían los gobiernos por atender los problemas sociales, que surgieron después de las crisis económico-sociales, que se presentaron en los años cincuenta. Estos sucesos históricos fueron el parte aguas de una nueva ciencia que pronto, tendría la cientificidad y la definición de múltiples autores que han concordado en un punto sobresaliente, la acción (o llamémosle, la toma de decisiones) de la autoridad pública es necesaria en el progreso de consolidación y desarrollo social.

Harold, Lasswell pionero en esta ciencia, estableció que la política pública: “tienen que ver con el conocimiento de y, en los procesos de decisión del orden público y cívico” (1992).

Para Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992) una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Las políticas públicas, responden a la solución de problemas públicos. Oszlak y O'Donnell (1982) definen las políticas públicas como “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

De acuerdo Thomas Dye, (1995) describe que la "política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer" la falta de acción del gobierno puede tener un impacto tan grande en la sociedad; por ello no se debe descartar que esté no accionar también es parte de la definición de políticas públicas.

Baena del Alcázar (2005) las define como "toda decisión conformadora, de carácter innovador, que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su seguimiento y ejecución" y Subirats (1989) expresa que las políticas públicas normalmente implican una serie de decisiones. "Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de resolver. Decidir legislar sobre el tema, para continuar diciendo que este proceso de elaboración implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas".<sup>1</sup>

Por su parte Manuel Canto Chac (1996) las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.

Para Aguilar Villanueva (1996) una política pública es: "a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con

---

<sup>1</sup> Referencias tomadas en línea, por Marcelo González Tachiquín, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>, consultado el 20 de julio de 2015.

actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”.

Estas definiciones han acotado dentro de un marco empírico, la actividad de la autoridad pública. La política pública es sin lugar a dudas un detonante de participación entre distintos actores, donde la finalidad máxima radica, en la toma de decisiones para resolver problemas de interés público.

### 1.1.2 Políticas Públicas la respuesta a problemas públicos

Para Dunn (1981) las políticas públicas representan una investigación que requiere de argumentos que al mismo tiempo produzcan y transforme la información que se vaya generando, esta información puede ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción.

En la definición de políticas públicas, Manuel Canto declara que son cursos de acción tendentes a la solución de *problemas públicos acotados*, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad (2002: 62). La solución de problemas públicos acotados, son acciones múltiples que van fragmentados en el mismo sentido para la solución de asuntos específicos, delimitados, localizados y desarrollados en tiempo y espacio.

Los problemas sociales son la prioridad de una política en acción, los actores que se ven involucrados deben ser agentes que monitoreen la solución a la problemática.

Un problema social es aquél referido a la interacción entre personas, grupos, estratos, unidos o encontrados, según su nivel de conocimientos, de su ingreso, riqueza, ubicación social, poder político y control relativos comparados y su acceso resultante a la oportunidad y los derechos y obligaciones también relativos respecto al trabajo, salud, educación, alimentación y vivienda y, en síntesis, calidad de vida; e insistiendo, así como el gasto, la concentración y la

acumulación de propiedades e ingreso, desembocando en los privilegios y limitantes relacionados con la apropiación, (Zorrilla, 1999).

De acuerdo con Becker (1964) los problemas sociales existen por dos fuentes posibles:

- las carencias objetivas de una sociedad;
- la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómenos del problema social.

Bajo esta perspectiva consideramos que la parte que demanda solución, en este caso la sociedad, debe tener en claro lo que desea solucionar y quien dará respuesta a la problemática debe plantear una solución que permita acotar el problema social. Por ello la importancia de definir el problema público con la intervención de la autoridad investida de poder público.

De acuerdo con Meny, y Thoenig (1992), “un problema público es socialmente asumido: se genera un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad. Un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad o autoridad para promoverlo como tal. Puede exigir una acción pública para “que se haga algo al respecto”.

Los problemas se concentran en diferentes puntos de la sociedad, tienen una lista de procedencias y situaciones que logran afectar a la población, indudablemente lo que se busca es una solución, por ello se recurre al gobierno para que atienda la problemática. Los problemas alcanzan un contexto de interés general y particular; donde pueden verse el respaldo de organizaciones en su solución e incluso la movilización de los ciudadanos para que atiendan a sus peticiones. “El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado –lo que es de la

propia libertad y utilidad y lo que es del César- están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose”, (Aguilar, 1993).

La idea de Aguilar representa una cuestión un tanto dividida entre los particulares y su acción y la intervención de la autoridad pública; sí bien el Estado es el encargado de atender los problemas que se presentan, también es necesario que la sociedad conozca que dentro del proceso de identificación del problema y su atención, es un actor importante. Es verdad que todos los problemas debieran resolverse pero, si el Estado comenzare a atender cada uno de ellos, nos encontraríamos con agendas de gobiernos desorganizadas y poco eficaces. Bien lo expresa Aguilar (1993), no todo es asunto público ni asunto público urgente. No todo problema público es de competencia nacional.-

Otra aportación que hacen Meny y Thoenig del problema público lo expresan desde una visión más antropológica, consiste en privilegiar el concepto de problema público como palanca para la formulación de las agendas.

Las agendas públicas constituyen parte fundamental en el proceso de vida de una política pública. Cuando un problema ha sido acotado, tiene la participación de diferentes actores y existen grupos de interés que se ven involucrados dentro de la problemática; entonces podemos decir que un problema puede ser incorporado a la agenda.

Las agendas “son el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Por ello, un conocimiento más profundo de esta cuestión deberá obtenerse a través del estudio de las actividades y la influencia de los grupos de interés, los partidos políticos, los altos cargos políticos funcionariales y los responsables de los medios de comunicación de masas” (Pallares, 2014).

Bajo este discurso, uno de los problemas que requieren atención o intervención pública y al mismo tiempo que se incorporen en la agenda; son los que afectan a la población indígena de nuestro país. Para muchos actuar en favor de este sector poblacional, representa un acto emotivo, tan sólo de interés

humano, de obligatoriedad e incluso de mera participación altruista. Lo cierto es que los ciudadanos mexicanos pertenecientes a algún pueblo indígena, debieran ser en muchas ocasiones los primeros a quienes se les presente una política pública de impacto constante, para ir minorizando los rezagos de desarrollo humano que tienen y propiciando la solución de sus problemas pero haciéndolos participes en la solución de los mismos.

Definir el problema implica, identificar claramente cuál es. Cuáles son sus dimensiones. Cuáles son las causas. A quien afecta y en qué medida. Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él. En este sentido la definición del problema será ante todo una definición política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto.

Si bien las políticas públicas han sido creadas para dar solución a problemas públicos también es necesario decir que no a todas, esto significa que el enfoque de políticas públicas centra su atención en la solución de problemas públicos, que sean incorporados a la agenda de gobierno.

Para lograr problemas de carácter público Aguilar Villanueva (1993), presenta dos cuestiones que son de importancia dentro de esta definición, “el primero es que el supuesto problema pueda alcanzar consenso superando toda la polémica que existe alrededor de él y el segundo es que debe existir una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno”. Incluir un problema social en la agenda de gobierno es sin duda parte de la definición de un problema público.

### 1.1.2 El ciclo de una política pública

Como ya hemos mencionado la política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas y con una dinámica propia, en donde existen la correlación entre diferentes actores, algunas restricciones, decisiones constantes y la suma de resultados visibles. Las fases de la política corresponde a una



actividad de relación; cada etapa se encuentra ligada la una con la otra, es un ciclo de orden que propicia el aprendizaje constante del problema público.

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. La noción de “ciclo” ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al esquema que se identifica a continuación. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes (Delgado, 2009). El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que esta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Para Tamayo Sáenz (1997), las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Y el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

- Identificación y definición del problema.
- Formulación de las alternativas de solución.
- Adopción de una alternativa.
- Implantación de la alternativa seleccionada.
- Evaluación de los resultados obtenidos.

Mientras que Eugene Bardach (1998), identifica ocho pasos en el análisis de políticas; que además sostiene es más un arte que una ciencia.

1. Definición del problema
2. Obtención de información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de costos
7. Decida
8. Cuente su historia

Concebir la política pública y concentrarla en un determinado número de fases varia con el análisis de cada autor, aunque la gran mayoría de ellos expone tres fases significativas, que perfeccionan el arte de elaboración de políticas públicas. Resumimos estas fases en: definición, implementación y evaluación.

De acuerdo con Manuel Canto (1996), la elaboración de políticas públicas es un ciclo que se compone por la agenda, análisis, decisión, implementación y evaluación; donde se posean habilidades, técnicas, conocimientos, modelos y valores con el objetivo de generar evidencias, argumentos y su éxito, el cual podría depender del conocimiento de las posibilidades o limitaciones de los instrumentos que utilice e identifique así como una toma de decisión óptima con base a términos de eficiencia y su capacidad estratégica que proporcione un beneficio social.

Recordemos, partimos de una idea de ciclo, haciendo alusión a que si una fase del proceso no resulta, es necesario hacer cambios y retroceder buscando la viabilidad de la política misma. La creación de política pública representa un vaivén entre cada unas de sus fases, este proceso debe generar cambios a la estructura del programa, de manera constante, tarea en persistente retroalimentación.

Otro esquema de las fases de las políticas es el siguiente:

- 1) Definición del problema

En esta fase se conocerán todas la alternativas de solución, es necesario que se identifique un problema con carácter público y que el aparato estatal sea capaz de asumir la tarea de solucionarlo; evidentemente el problema público tendrá que incorporarse a la agenda gubernamental. Aguilar Villanueva (1992) puntualiza que dentro del análisis y diseño de políticas públicas<sup>2</sup>, “existe un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad;” definir el problema”. En el proceso de esta fase, es constante la toma de

---

<sup>2</sup> En el diseño de políticas públicas, Aguilar Villanueva expresa que esta fase es donde se identificara el problema público, y se plantearan alternativas para solucionarlo.

decisiones de autoridad y del sector público o privado según sea la demanda. En esta etapa se construye la solución de forma ordenada, lógica y sistémica, maximizando utilidades y minimizando costos; de esta forma se procede a actuar o no actuar.

## 2) Implementación

Esta segunda fase tiene que ver con la ejecución de las acciones y estrategias que se decidieron entre diferentes actores. La implementación es la “forma de impactar el problema social que le dio origen a la política pública” (Cardozo, 2006). Tomar las decisiones que se pondrán en marcha, tiene que ver con diferentes enfoques. Desde decisiones lineales, decisiones que se toman desde el centro de la autoridad pública, decisiones con enfoque top-down y enfoques tipo bottom up, donde la acción última es atender el problema público.

Para Eugene Bardach, “El proceso de implementación tiene vida propia. Se lleva a cabo a través de sistemas administrativos grandes e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden, por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios” (1998).

La dificultad de la implementación se genera porque existen diferentes actores que entran en conflicto. “la implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a los propósitos y los resultados, así como por la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación. La diversidad de propósitos puede conducir a algunos de los participantes a calificar a los programas como “fracasos” y a otros a caracterizarlos como “éxitos”, basándose exclusivamente en su posición dentro del proceso de negociación” (Aguilar, 1993).

### 3) Evaluación

La evaluación es la última de las fases en el ciclo más general de políticas públicas. Después de que, se ha puesto en marcha la política es necesario medir los resultados, mediante una evaluación.

Meny y Thoening definen la evaluación como “un gesto diario. Consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción... En efecto, existe la tentación de ir más allá de la simple descripción de los acontecimientos, para explicar por qué ha pasado lo que ha pasado, para saber si la intervención pública ha fracasado o ha tenido éxito, si el problema ha sido erradicado y resuelto, en definitiva, si se han alcanzado los objetivos” (1992).

Por su parte Myriam Cardozo (2006), sostiene que la evaluación “permitirá decidir si la política continúa aplicándose y si lo hará con o sin modificaciones, pudiendo dar lugar a la repetición de alguna de las fases señaladas”. La evaluación de políticas públicas es un instrumento valioso a la hora de conocer los resultados e indispensable para poder lograr consenso entre los actores involucrados y efectuar las modificaciones más prioritarias.

#### **1.2 Evaluación de políticas públicas**

Enfatizando que, existen muchas definiciones de este término y las diferencias que pueden presentar giran en torno a énfasis distintos, atribuidos a los elementos que conforman el concepto. “La evaluación es usualmente considerada como la etapa de post-implementación, diseñada para determinar la efectividad del programa. La evaluación puede ser entendida como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objeto es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2006).

Siguiendo con las aportaciones de autores latinoamericanos debemos destacar a Eugenio Lahera (2005:271), él señala que la evaluación “es un ejercicio de estimación el cual puede efectuarse antes de emprender una política pública, durante el proceso de esta o cuando finaliza”, se trata entonces de un juicio valorativo sistemático y analítico que proporcionara datos confiables, los cuales pueden ser utilizados por los usuarios. La función de la evaluación, realizada por los ciudadanos o por los analistas, constituye el centro del debate político en una sociedad. Actúa como un revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder (Wholey, 1972). Permitiendo que la demanda de la práctica evaluadora vaya en aumento; se habla de una actividad que en cierta medida permea los abusos de poder.

La evaluación, en palabras de un experto en evaluación, Evert Vedung, es un proceso mediante el cual se realiza una “cuidadosa valoración retrospectiva de los meritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas” (Vedung, 1997).

La evaluación de políticas públicas entonces está vinculada no sólo con lograr mayor transparencia del aparato estatal, sino también con el fin de mejorar el desempeño administrativo y las acciones del Estado, esto nos conduce a analizar la manera en la cual se resuelven los problemas públicos desde su formulación, diseño hasta los resultados obtenidos para su retroalimentación.

La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento (Feinstein, 2006).

La evaluación aunque es una práctica que contribuye a tomar decisiones, no debe considerarse como una tarea general. Es decir un evaluador debe especificar aquello que va a evaluar. La evaluación genera datos muy oportunos,

pero al mismo tiempo una gama de herramientas metodológicas que se necesitan acotar. Dentro de la evaluación se pueden clasificar una serie de tipologías, estas varían dependiendo el autor al cual decidamos referirnos.

Al llevar a cabo una evaluación, el evaluador necesita saber qué tipo de evaluación realizará. Myriam Cardozo (2006), expone una serie de clasificaciones a raíz de las posturas de diferentes autores, expertos en el tema; a continuación a continuación mencionaremos algunas de ellas de manera simplificada.

- a) Evaluación ex ante o a priori y evaluación ex post o a posteriori: la primera tiene que ver con las etapas de un proceso decisorio, que busca diferentes alternativas que permitan una solución; la segunda se refiere a las acciones ya ejecutadas que componen la gestión de la política.
- b) Evaluación externa e interna: la externa es la que se desarrolla por personas ajenas a quienes desarrolla la actividad evaluada; la interna la desarrolla el organismo responsable de un programa público.
- c) Sumatoria y formativa: la primera evalúa los resultados finales; la segunda realiza un seguimiento continuo de la actividad.
- d) Evaluación sectorial y global: la primera enfocada programa dirigidos a un área sustantiva de política, la global involucra sectores relacionados con la política.

A continuación resumiremos la tipología de evaluación que es presentada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010).

**Tabla 1**

Tipo	Características
Centrada en los objetivos	Se trata de la evaluación de una política pública que ha sido diseñada para alcanzar objetivos específicos. Esta evaluación recurre a diseños de naturaleza experimental o cuasiexperimental, y al establecimiento de controles estadísticos que requieren, primero la identificación de variables que reflejen aproximadamente los resultados del programa; y segundo la medida de su situación, antes y después de la intervención y/o en relación con la situación de grupos de control que no recibieron aquélla.
Descriptiva	Su objetivo es obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de individuos que se benefician de una política o participan de un programa o servicio público.
Recapitulativa, sumativa, conclusiva o de resultados	Su propósito es proporcionar información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y su utilidad para tomar la determinación de continuar con él o suspenderlo. En la medida que el programa tenga unos objetivos claros y medibles será más factible juzgar sus resultados. Corresponde a cuestiones de impacto y eficiencia.

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010), estructura propia.

Lograr definir lo que se desea evaluar, permite generar resultados eficientes, que al mismo tiempo contribuyen a mejorar o reconstruir la política pública. La finalidad de presentar estas tipologías se concentra en premisa anterior; así como hemos mencionado que la creación de política pública es un proceso cíclico y de retroalimentación, también lo es cada una de sus etapas. Dentro de la evaluación es importante definir qué es lo que se persigue y las tipologías nos facilitan esta práctica. Las tipologías presentadas con anterioridad serán de discusión en el capítulo tercero de esta investigación para alcanzar el objetivo último de la misma, que es metaevaluar un programa público.

### 1.3 Metaevaluación

La práctica de la metaevaluación sigue siendo poco común en nuestro país, metaevaluar significa realizar una tarea compleja, se estudian diferentes criterios que necesariamente deben ser comprendidos de forma individual.

La metaevaluación consiste en el análisis de los resultados de varias evaluaciones. Genera datos de información sintética sobre el conocimiento existente en relación con una determinada política o programa público. (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010). El examen que se realice de las evaluaciones, aportará resultados más acotados, esto permite que la política pública o programa pueda visualizar lo que quizá no logro notar en las evaluaciones previas. A veces la metaevaluación consiste en repetir un estudio acabado, reanalizando los datos en que se basa o incorporando más datos sobre el mismo programa. (Hudson y McRoberts, 1984, citado en: Agencia Estatal de Evaluación..., 2010). La práctica evaluadora va consolidando los datos ya planteados, por la evaluación pasada, de modo que nuevos conocimientos se hacen evidentes y logran retroalimentar los programas o políticas públicas.

Cardozo (2006), provisoriamente ha llamado a la metaevaluación “como un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores...persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una mayor comprensión de los mismos... su objeto de estudio son las evaluaciones ya realizadas, particularmente sus informes finales”. Resumiendo a un más el concepto la metaevaluación es *la evaluación de las evaluaciones*.

De acuerdo con Luis Fernando Díaz (2001), en su acepción más general, “metaevaluar es identificar la naturaleza de la evaluación misma, de manera que pueda hacerse accesible al entendimiento, tanto especializado como a la práctica cotidiana. Consecuentemente, para comprender mejor el contenido de la metaevaluación se requiere un conocimiento previo de la teoría y la práctica de la evaluación”.



Atendiendo a otra definición, encontramos que la metaevaluación se concibe, “como un proceso que propicia el diálogo abierto y el juicio colectivo sobre la utilización de los resultados de la evaluación y, de este modo, contribuye al aprendizaje organizativo mediante la investigación evaluativa” (Uusikylä y Virtanen, 2000, citado en García, 2009).

Recapitulando las definiciones anteriores entendemos que, la metaevaluación es un método que los evaluadores utilizan para poder analizar, describir y comprender ampliamente el proceso de evaluación de algún programa o política pública; la metaevaluación brinda los resultados, simplificados de los informes finales de evaluación, con la finalidad de adquirir un nuevo conocimiento de los propios resultados e incluso de la política pública.

La metaevaluación no es proceso exclusivamente técnico. Como la misma evaluación, tiene una dimensión sustancialmente ética, por eso, no se centra exclusivamente en la búsqueda de criterios de carácter metodológico o algorítmico sino se ha de centrar en su vertiente moral, (Santos y Moreno, 2004). Cuestión que el evaluador debe poner en práctica, para que la evaluación de la evaluación presente datos veraces y de análisis sustancioso.

Algunos otros criterios en los que metaevaluación debe centrarse son, los criterios de rigor y la capacidad de convencimiento (Schwandt y Halpern 1988, citado en Díaz, 2001). Cardozo los resume de la siguiente manera, el primer criterio tiene que ver con los “procedimientos utilizados para conocer el objeto de estudio, en este caso es la evaluación; coherencia epistemológica, metodológica y tecnológica, adecuación a sus contexto, relevancia para la política o programa evaluado, definición de criterios preestablecidos de evaluación, técnicas de recopilación, análisis de datos, participación de actores relevantes y relación costo-beneficio de la evaluación. Y la segunda trata de conseguir la coherencia lógica y el señalamiento independiente y la vinculación de los cuatro niveles definidos por Patton (1997), en que cada nivel se basa en el anterior: datos, interpretaciones, valoraciones y recomendaciones”. Para valorar los datos los autores definen los siguientes criterios según Myriam Cardozo (2006), relevancia,

confiabilidad, suficiencia, representatividad y temporalidad”. Pero establecer estos criterios es una tarea individual del evaluador.

García (2009), hace una síntesis bastante adecuada sobre los criterios empleados en la metaevaluación a raíz del estudio realizado a diferentes autores, generando una propuesta y lista de verificación (*checklists*), para nuestro estudio solo presentaremos a algunos de los autores.

**Tabla 2**

	Estándares
(Schwandt y Halpern, 1988)	<p>La metaevaluación debe comprobar...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ si la metodología empleada en la metaevaluación es la adecuada,</li> <li>▪ si las evidencias encontradas son correctas (y, por tanto, relevantes, fiables, suficientes, representativas y han sido recabadas a tiempo).</li> </ul>
(Uusikilä y Virtanen, 2000)	<p>Los criterios empleados en la metaevaluación se agrupan en...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ guía (definición del proceso de evaluación y expectativas de la agencia),</li> <li>▪ selección de los evaluadores,</li> <li>▪ planificación y desarrollo del proceso evaluativo,</li> <li>▪ calidad de los informes de evaluación,</li> <li>▪ contactos y colaboración entre los distintos actores durante el proceso de evaluación,</li> <li>▪ experiencias de las agencias y los evaluadores sobre el proceso evaluativo,</li> <li>▪ Valoración global por parte de agencias y evaluadores acerca del éxito del proceso evaluativo.</li> </ul>
<p>Evaluación democrática deliberativa (House y Howe, 2000)</p>	<p>La metaevaluación debe comprobar si la evaluación se ha atendido a los principios de...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ inclusión,</li> <li>▪ deliberación,</li> <li>▪ Diálogo.</li> </ul>

Fuente: Cardozo, 2006.

Hemos considerado algunos conceptos de metaevaluación y los criterios que suelen utilizarse para ir comprendiendo el proceso que en sí misma encierra. En sí mismos estos criterios no ayudan en la verificación de los resultados que arroje nuestra metaevaluación

De acuerdo con Cardozo (2006), las tipologías de evaluación son una herramienta útil a la hora de metaevaluar una política pública. Estas clasificaciones reorientan el sentido de la metaevaluación así como lo hace con la evaluación. Lo que busca el metaevaluador, es generar metaevaluación clara que persiga objetivos específicos que le permitan dar un juicio crítico, fiable y de validez en la estructura de sus resultados.

La metaevaluación, es un proceso de retroalimentación, así como lo es la evaluación; permite generar un conocimiento más amplio y sustancial de la política pública o programa, un conocimiento de calidad. Los resultados generados de la metaevaluación incluyen la actitud del evaluador; es decir es él quien dirá como conducir la metodología, los enfoques y criterios de la investigación metaevaluada.

## **CAPÍTULO 2**

### **LA POBLACIÓN INDÍGENA EN NUESTRO PAÍS**

México es un país pluricultural; la diversidad cultural que tiene ha permitido que organismos internacionales le consideren uno de los países más ricos culturalmente hablando. El estado mexicano ha demostrado ser capaz de atender las necesidades más básicas de los indígenas del país, pero falta que se le permita al indígena crear y no solo recibir. El presente capítulo tiene como finalidad presentar de manera general, la situación actual en que vienen las comunidades indígenas del país, y haremos mención de las actividades que CDI está realizando en favor de este sector poblacional.

#### **2.1 El contexto cultural, social y geográfico de la población indígena en México**

*Somos los mismos que continúan caminando desde el  
inicio de la historia Fragmento de canción en lengua  
mazateca. Leonardo Ramírez Rubio*

Nuestro país posee una gran riqueza cultural que se manifiesta tanto en el origen de los pueblos como en la variedad de lenguas y costumbres que definen, en su conjunto nuestra identidad nacional. El Estado mexicano ha realizado varios esfuerzos para integrar a los pueblos indígenas en todas las actividades públicas del resto de la población.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a México como una “Nación pluricultural...”La pluralidad de la Nación la dan los pueblos indígenas, la diversidad. Ellos nunca han dejado este país; sus patrimonios naturales, sus propiedades, sus conocimientos y sabidurías, sus esfuerzos en el trabajo, el dinero que ganan, está a disposición de sus familias, de sus comunidades, de México...Los pueblos indígenas se gobiernan desde hace mucho tiempo y lo hacen aprovechando las formas que les permiten leyes y autoridades civiles”(CDI, 2015).

De acuerdo con el artículo 2º Constitucional,<sup>33</sup> un pueblo indígena es aquel que descende de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciar la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Si bien, esta es la definición que establece la Constitución, el término Pueblo Indígena es un concepto que todavía se encuentra sujeto a discusión, tanto desde el punto de vista jurídico, político y social.

El censo poblacional de 2010, logro identificar la población indígena a través de dos variables: los hablantes de alguna lengua indígena y la autodescripción. El segundo término hace referencia a la identidad general de ser indígena, como por ejemplo sus aspectos culturales y su propia identidad de pertenencia a un grupo indígena. De acuerdo con la CESOP (2011), la identidad indígena se mantiene, pero la lengua indígena se está perdiendo, a pesar del contacto con un contexto familiar o social en donde la lengua indígena es parte de la vida diaria.

La CESOP generó un análisis del CENSO, donde presento de manera más detallada la identificación de la población indígena en nuestro país. Los datos del Censo del 2010 indican que una parte importante de la población indígena vive en centros urbanos y localidades de menos de 15,000 habitantes. Los hablantes de lengua indígena habitan en mayor proporción las localidades más pequeñas. A medida que la población en los centros urbanos va aumentando, la proporción de personas que habla alguna lengua disminuye. A diferencia de ésta población que tiende a vivir en localidades más pequeñas, alrededor de 30% de la población que se autoadscribe como indígena vive en ciudades de más de 100,000 habitantes. Los datos muestran que 17% de los hablantes de lengua indígena viven en

---

<sup>33</sup>Artículo 2º Constitucional: ...La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres...

municipios que tienen un bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) en tanto que solamente 1% de los que se

En la actualidad existen municipios que son gobernados por indígenas y sus cabildos, y tienen al frente sus propias autoridades tradicionales que asumen formas modernas de gobierno. Los pueblos indígenas creen en el reconocimiento de la diversidad cultural como un derecho público; en que el Estado tiene la obligación de hacer que coexistan sus formas de gobierno, sus lenguas, valores, identidad cultural, derechos plenos. Casi la mitad de la población indígena (entendida como la suma de hablantes y autoadscritos) trabaja en el sector terciario, y otra tercera parte lo hace en el primario, lo que vincula a la población indígena a localidades y poblaciones en el medio rural.<sup>4</sup>

Una sintética representación de la condición social del mundo indígena en México confirma el enorme nivel de marginación, pobreza y exclusión que lo caracterizan. Indudablemente, tales rasgos constituyen el elemento que define una silueta de modernización bloqueada por factores de distinta naturaleza y alcances regionales, coyunturales, sociales y políticos, (Ponce y Flores, 2010). Como resultado, la vida de los indígenas se caracteriza por la existencia de relaciones polarizadas y desiguales en los ámbitos laborales, de la educación, el ingreso, la salud y la cobertura y acceso a los servicios públicos del Estado.

La gran diversidad e ecosistemas han permitido el desarrollo de las culturas étnicas en nuestro país. Sin embargo, a pesar de que los territorios de los pueblos indígenas en México presentan la mayor proporción de ecosistemas de alta biodiversidad (selva mediana caducifolia, selva alta perennifolia, bosque mesófilo de montaña, bosque de pino-encino y selva baja caducifolia) y que han desarrollado una extraordinaria agrobiodiversidad y un excelente conocimiento

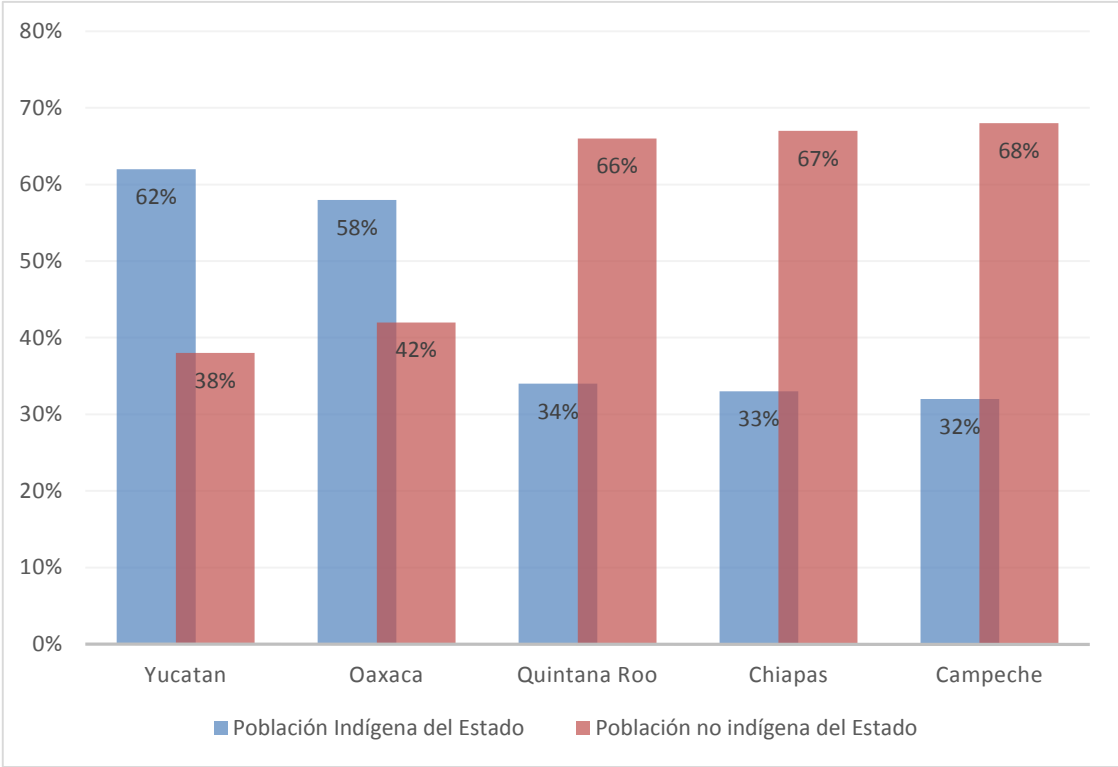
---

<sup>4</sup> Su actividad ocupacional se distingue por tener una alta ocupación, en específico en el sector agropecuario, aunque con una importante participación en el sector terciario que, de manera interesante, refleja el cambio de vocación que ocurre en las localidades rurales ante el decaimiento de la producción agrícola, la cual parece recuperar a sus trabajadores cuando éstos alcanzan edades avanzadas y, quizás, emprenden procesos migratorios de retorno de las ciudades al campo. CONEVAL, 2012, Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/POBREZA\\_POBLACION\\_INDIGENA\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf), consultado el 17 de junio de 2015.

ecológico tradicional (Boege, 2008), éstos se encuentran en condiciones de marginación, presentando los Índices de desarrollo humano, más bajos en todo el país. Dicha condición se presenta para todos los grupos indígenas de la república mexicana.

Los estados con mayor población indígena se concentran en Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas y Campeche, prácticamente estos estados representan la totalidad de los indígenas en todo el país.

**Grafica 1**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010

## Mapa 1



Los estados resaltados en color verde, concentran la mayor población indígena

En 2012, 42.4% (4.8 millones) de la población indígena se encontró debajo de la línea de bienestar mínimo; 17.7% (18.7 millones) de la población no indígena, se encontró en la misma situación, (CONEVAL, 2015). Estas estadísticas muestran la falta de cobertura en los programas y políticas públicas implementadas, para contrarrestar los problemas de bienestar. En diferentes localidades la población indígena en el país carece de servicios básicos, en condiciones de vida de pobreza extrema y donde la práctica migratoria a las ciudades del país es cada vez más frecuente.

El surgimiento de políticas y el contexto que encierran, para la población indígena abren un abanico de pluralidad, respeto, cohesión social y justicia, hacia los pueblos indígenas. De acuerdo con José Martínez Cobo, relator especial de la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las



Minorías, dentro del informe, titulado Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (1984), los pueblos indígenas son:

*...son los que, sobre la base de una continuidad histórica con las sociedades antecedentes de la invasión y la colonización que se han realizado en sus territorios, se consideran distintos de los otros sectores de las sociedades actualmente predominantes en esos territorios o en parte de ellos. Actualmente constituyen sectores no-dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales, y su identidad étnica, como fundamento de su existencia como pueblos, de acuerdo con sus rasgos culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales”*

Puesto que son grupos reducidos a los del resto de la población, los pueblos indígenas son considerados como minorías; estas minorías deben ser protegidas y además se le debe brindar un trato que les permita participar de manera similar al sector social predominante. Haciendo de esto una práctica de incursión e incluso una práctica que logre preservar la historicidad y autonomía de estos pueblos en nuestro país.

## **2.2 CDI, institución de resguardo para las comunidades indígena en México**

En los últimos tiempos se observan en México como en otros países latinoamericanos renovadas experiencias de justicia, desarrollo y apoyo indígena que emergen y se consolidan en distintas regiones como respuesta a diferentes y contradictorios procesos. Por un lado, estos procesos se desarrollan en el marco de políticas de reconocimiento de la diversidad cultural así como de políticas de modernización judicial promovidas por el Estado con el supuesto fin de democratizar la justicia abriéndose al reconocimiento de los sistema normativos indígenas; dichas políticas son a su vez resultado de los nuevos contextos neoliberales que han marcado la reforma del estado en América Latina en los últimos años (Assies 1999, Sieder 2002).

Realizar el ejercicio de preservación cultural como indígenas y fomentar la cohesión social, representa un reto individual que aterriza en el contexto colectivo y territorial. Son los funcionarios públicos de los gobiernos federal, estatal y

municipal que controlan los programas gubernamentales y quienes bajo la investidura de autoridad pública, son capaces de atender las necesidades de bienestar social de la población indígena. Las autoridades indígenas deben negociar con estos funcionarios para defender los intereses de sus comunidades y, a veces, los suyos propios (Navarrete, 2008).

En el 2003 el INI se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Los objetivos actuales de este organismo son contribuir al desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas, y coadyuvar a su libre determinación y al ejercicio de su autonomía, de acuerdo con el texto de la Constitución mexicana. También coordina y evalúa las acciones de todas las secretarías y organismos del gobierno relacionados con los pueblos indígenas, para velar el cumplimiento de los objetivos mencionados arriba. Esto ha permitido que instituciones que antes no tomaban en cuenta las particularidades culturales y sociales de la población indígena tengan ahora elementos para hacerlo.

La CDI se estableció como instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto de la Administración Pública Federal, así como de evaluación de los programas y acciones de gobierno y de capacitación de servidores públicos federales, estatales y municipales para mejorar la atención a la población indígena. A través de la coordinación que CDI mantiene con las entidades y dependencias de la administración pública federal y mediante los programas, pretende *construir una acción convergente y articulada para contribuir tanto al desarrollo integral, como a hacer efectiva la promoción y vigencia de los derechos indígenas garantizados en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (CDI, 20015).

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas, cuenta con una ley que hace más legal y eficaz el uso de sus competencias, tiene un estatuto orgánico y manual de procedimiento, permitiendo que cada dirección sea coordinada bajo la tutela del estatuto, no faltando a lo establecido en la Ley de la Comisión.

Entre las principales tareas de CDI, figura la coordinación con las autoridades públicas a nivel federal y estatal, y con los gobiernos comunales en las regiones indígenas, así como la capacitación especializada de los empleados estatales para una mejor cooperación con las comunidades, las organizaciones y los pueblos indígenas. En este sentido, el principio del enfoque articulado, la coherencia y la complementariedad de todas las medidas estatales adquiere prioridad, a fin de evitar la duplicidad de acciones e incrementar la eficacia. CDI es también responsable del seguimiento, la supervisión y la evaluación de las políticas públicas para pueblos indígenas.<sup>5</sup>

Partiendo de esta crítica, en años recientes el camino hacia donde transitan las políticas públicas se ve influido por otros factores: uno es el desarrollo de un marco normativo internacional que ha avanzado sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, que ha motivado a los países a reformular el contenido de su marco legislativo y de sus políticas públicas de desarrollo, de tal manera que México actualmente en su marco jurídico reconoce la composición pluricultural, la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y la reproducción de su cultura, y en el terreno institucional construye nuevas propuestas como la nueva relación Estado, pueblos indígenas, sociedad, que incorporan elementos como participación, consulta, valoración de la diferencia cultural y de la necesidad de construcción de políticas diferenciadas (Esquer, 2012).

A lo largo de su historia, los enfoques conceptuales y políticos de la política pública para los pueblos indígenas de México atravesaron por distintas fases, al igual que la organización, las competencias y algunas funciones del INI, mencionadas anteriormente. En las fases iniciales, los aspectos culturales específicos fueron desplazados en gran medida por los temas educativos y la lucha contra la pobreza. Entre 1948 y 1970, el rol de las políticas públicas para los pueblos indígenas de México fue caracterizado dependiendo de la perspectiva, (Esquer, 2012) Otros cambios han sido en el marco de la reorientación

---

<sup>5</sup>Según el Art. 2 de la Ley CDI, ésta tiene el objetivo de “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 indígenas...” También está facultada para “impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas...” (Informe CDI 2010- 2011).

institucional que en su máxima expresión transforma al anterior Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Las condiciones actuales, los retos son amplios dada la complejidad de la problemática que enfrentan los pueblos indígenas, los nuevos fenómenos y problemáticas que viven, entre los que se encuentran los movimientos masivos de migración, crisis de representación política, deterioro o debilitamiento de sus instituciones, entre otros. Y en general, muchas de las iniciativas previstas por el Estado requieren traducirse en los hechos con medidas y acciones concretas.

La Comisión a través de los recursos federales que se le han destinado ha realizado el ejercicio de poder implementar programas que logren beneficiar a la población indígena del país. Los diversos programas que ofrece CDI atienden a la población indígena a través de la construcción de infraestructura básica y el impulso de actividades productivas, comercialización de manufacturas indígenas, promoción cultural y defensa de derechos, además de considerar alimentación, educación, salud de la niñez indígena, entre otros, (CDI, 2012).

Pero a pesar de todas las actividades emprendidas por la comisión, muchos aspectos en la vida de los indígenas quedan sin atender. Por ejemplo en su sitio web de internet CDI presenta los siguientes programas

**Programa de Derechos Indígenas**

El objetivo de este programa es contribuir a la construcción de un México Incluyente, mediante el apoyo y el fortalecimiento de la población indígena para el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia, culturales, de comunicación, de género y de acceso a la salud.

**Programa Albergues Escolares Indígenas**

Con este programa la CDI busca contribuir a elevar el nivel de escolaridad de la población indígena a través de modelos diferenciados de atención, priorizando a niñas, niños y jóvenes, preferentemente aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad...

**Programa Fondos Regionales Indígenas**

Tiene como propósito impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, con respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la canalización de recursos económicos a fin de apoyar las iniciativas productivas...

**Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas**

El objetivo del programa es contribuir al desarrollo de la población indígena, mediante la ejecución de acciones en materia de turismo alternativo, específicamente de ecoturismo y turismo rural, aprovechando el potencial existente en las regiones indígenas...

**Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena**

El objetivo de este programa es mejorar los ingresos y contribuir a elevar la calidad de vida de la población indígena, incrementando la producción de las actividades económicas, mediante la instalación de proyectos productivos sustentables surgidos con el consenso de los indígenas.

#### **Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas**

Su objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización, vinculada a un proyecto productivo.

#### **Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas**

El Programa tiene como propósito contribuir a mejorar las condiciones de desarrollo social de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica que permitan superar los rezagos existentes.

Si nos damos cuenta las acciones emprendidas por la Comisión se concentran en actividades que potencian la organización de grupos indígenas; esto significa que los apoyos brindados que en su gran mayoría son incentivos monetarios se brindan de forma colectiva. Y entonces nos preguntamos ¿en dónde quedan los programas y apoyos brindados a los indígenas en situación de marginación, ubicados en municipios de menor índice de desarrollo humano, en dónde quedan las políticas públicas implementadas para los indígenas que inmigran a las ciudades del país en busca de mejorar su calidad de vida y que por desgracia, son encontrados en plazas públicas pidiendo limosnas (esto por mencionar unos ejemplos)?

Pareciera que al conocer esto nos centramos en una idea un tanto social, pero la verdadera vislumbre es, que al hablar de problema de los indígenas nos refreímos a problema público, una problemática social que debe ser focalizada y también ser atendida por la autoridad pública. Aún falta mucho por hacer para este sector de la población y CDI debiera crear un programa que rompa con los vacíos de desigualdad incluso entre los propios indígenas del país.

### **2.3 Los problemas de producción y productividad que enfrentan los pueblos indígenas**

De acuerdo con Carro Paz y González Gómez, la productividad implica una mejora del proceso productivo. La mejora tiene que ver con la comparación favorable entre la cantidad de recursos utilizados y la cantidad de bienes y servicios producidos. Ahora bien el proceso productivo o la producción encierran

un aspecto relevante y al mismo tiempo unánime con la productividad; el propósito de la producción no debe considerarse sólo con respecto a las ganancias sino más bien en relación con el mejoramiento de la calidad de la vida, (DNUDH, Los pueblos indígenas en sus propias voces, artículos 3 y 32).

En la actualidad la población indígena del país sigue manifestando su descontento por la falta de acciones encaminadas al mejoramiento de su calidad de vida. Se conoce de sobra los retos que presentan estos pueblos originarios; en los apartados anteriores se destacó que la población indígena vive en municipios donde el índice de desarrollo humano es muy bajo. Por ello la construcción de proyectos que atiendan la mejora en su calidad de vida, deben ser priorizados.

Algunos proyectos de desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas han buscado el aumento de la producción agrícola y artesanal; han propuesto la mejoría de las formas de vida, como higiene y costumbres; han fomentado la educación en español y la enseñanza de los valores y la cultura nacional, sin considerar las particularidades culturales de los pueblos indígenas, por lo que han resultado contraproducentes o rechazados por los propios indígenas por no corresponder a sus necesidades e intereses (Navarrete, 2008). La mayoría de proyectos tratan de acercar a los productores indígenas a la comercialización. Se fomenta el trabajo artesanal y estos trabajos a su vez sirven para satisfacer las necesidades de los consumidores (sector indígena o no).

El desarrollo de las comunidades indígenas debe darse de acuerdo a sus propios parámetros culturales, tomando en cuenta sus prioridades y respetando sus costumbres y formas de conocimiento. Las comunidades indígenas han respondido, a la oferta de programas, organizándose en comités sectoriales y organizaciones de productores para atraer fondos y ayuda técnica, pero muchos indígenas quedan fuera de esta oferta, por su falta de consenso y participación.

La mayoría de este sector, no ha logrado organizarse y mucho menos, logra ser participante de los programas o recursos destinados de la federación. Es bien conocido que, gran parte de la población indígena se dedica a actividades

productivas, donde se fomenta su cultura, sus tradiciones e incluso su gastronomía y su forma de fabricar su vestimenta. Estas actividades han dado lugar al generar trabajos en mayor producción, dentro de actividades turísticas, agrícolas, agropecuarias e incluso dentro de la agroindustria.

De acuerdo con la FAO (2011), uno de los mayores obstáculos para abordar las necesidades de los pueblos indígenas y tribales es la falta de acceso a mercados, recursos financieros y fuentes estables de producción para mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria. Los indígenas necesitan prácticas de producción sostenibles, donde sus actividades de trabajo vayan siendo mejoradas.

Aún con el esfuerzo que realiza CDI para resguardar a los pueblos indígenas e incentivar la productividad y producción entre ellos, los resultados no son los más favorables. De acuerdo con Alma E. Muñoz, (La Jornada julio de 2014) y el análisis que realizó sobre el documento que CDI envió al Congreso de la Unión para justificar la creación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, los programas que operaban en 2013 por separado, representaron un fracaso dentro de los proyectos productivos de los indígenas. Una de las conclusiones que CDI presento a raíz de distintos estudios fue que, pequeñas empresas tienden al fracaso, entre otras razones, porque no hacen análisis de factibilidad social, organizativa, técnica, económica, financiera y ambiental. Este error no es del indígena o los indígenas productores, sino más bien de la falta de diseño del proyecto por parte de la Comisión.

Los problemas de productividad y producción dentro de los pueblos indígenas, parece ser en su gran mayoría, problemas de orientación, dirección, y coordinación con grupos especialistas, en la creación de proyectos. Esto significa que CDI debiera trabajar más en la capacitación previa de los proyectos, donde establezca mecanismos de seguimiento y orientación hacia los indígenas productores.

Los pueblos indígenas de México siguen representando un reto para las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, puesto que las políticas públicas emprendidas y los programas, no han mitigado la gran desproporción

social, económica, alimentaria, cultural y educativa. El bajo índice de desarrollo humano evidente en las comunidades indígenas, sigue siendo preocupante. Se necesitan políticas generadoras de proyectos sostenibles y de fácil acceso, los trabajos realizados por las instituciones públicas y sus funcionarios han rendido frutos, pero el generar, requiere de un proceso de retroalimentación que visualice los pros y contras, los éxitos y fracasos de las políticas puestas en marcha. .

En el siguiente capítulo conoceremos un programa público que trata de brindar a los indígenas una oportunidad de mercado más amplia; metaevaluaremos el programa, de modo que podamos conocer su estructura, su impacto y al mismo tiempo su viabilidad.



## **CAPÍTULO 3 PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCCIÓN INDÍGENA (PROCAPI)**

*El progreso y desarrollo de las comunidades indígenas debe darse de acuerdo a sus reglas culturales, fomentando en toda medida el respeto a sus costumbres, prioridades y formas de conocimiento.*

### **3.1 Antecedentes y funcionalidad del programa**

Las localidades indígenas concentran las mayores expresiones de pobreza que se registran en el país, el 89 por ciento de los municipios indígenas tienen un nivel de marginación alto o muy alto. La mayoría de los habitantes de esas localidades no disponen de los servicios básicos que les permitan tener condiciones de vida satisfactorias y que a su vez les provean de las condiciones materiales indispensables para emprender sus propios procesos de desarrollo, (ROP, 2011).

Atender las carencias y rezagos para mejorar las condiciones de vida y apoyar el desarrollo económico de las comunidades y pueblos indígenas es un mandato constitucional, pero también es un imperativo para lograr avances sustanciales en los esfuerzos que se realicen para combatir la calidad de vida en las poblaciones más vulnerables del país.

El Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ha instrumentado una serie de programas únicos en su tipo, a nivel nacional, que están enfocados exclusivamente a beneficiar a la población indígena, brindándoles atención integral a sus necesidades, considerando que la mayoría de sus pueblos y comunidades se ubican geográficamente en lugares dispersos y de difícil acceso; el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, ha sido uno de ellos. Años anteriores a la formación del programa, el Gobierno Federal, impulso de manera significativa algunos programas dirigidos a la atención del sector rural en materia productiva. Esta circunstancia ha potenciado la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para trabajar en el tema. (R.O.P, 2006, 2012, 2013).

PROCAPI era hasta 2013, uno de los ocho programas que opera CDI, buscaba contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas mediante el apoyo económico a los proyectos productivos de los productores indígenas organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas. En la actualidad este programa opera pero con el nombre de Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, que finalmente busca seguir apoyando la producción de la población indígena del país.

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena se inició como, un instrumento de política que se ejecutaría en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con otras dependencias o entidades federales. El Diario Oficial de la Federación (DOF), el 24 de febrero de 2006, publicó un acuerdo donde se establecía, el PROCAPI, como un programa adicional a CDI, (2006). El PROCAPI, fomentaría las propuestas integrales para garantizar la capacitación, la asistencia técnica y, en su caso, los mecanismos de comercialización que complementen y consoliden la inversión en infraestructura productiva, equipamiento, materiales e insumos (R.O.P, 2006).

El objetivo principal del programa *se basa en, acordar y convenir acciones de coordinación con los gobiernos municipales y estatales, así como con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la implementación de proyectos productivos integrales ejecutados y operados por la población indígena*, (R:O:P, 2006).

*Sus objetivos específicos buscaban:*

*\*ampliar la inversión pública en regiones indígenas para el apoyo de proyectos productivos, mediante la mezcla de recursos federales, estatales y municipales;*

*\*promover la creación y consolidación de proyectos y empresas rentables y sustentables que permitan mejorar los niveles de vida de la población indígena, ya sea mediante los ingresos que les ofrezca su proyecto o mediante el beneficio que ofrece el autoconsumo;*

*\*apoyar la organización, capacitación, asistencia técnica y comercialización de los proyectos productivos indígenas y,*

*\*mejorar la infraestructura productiva y equipamiento de las comunidades indígenas, (R.O.P, 2006).*

Atendiendo a los objetivos, el PROCAPI se ejecutaría como un instrumento de política, llevando acciones coordinadas con las entidades estatales y municipales, realizando un uso más eficiente de los recursos federales, estatales y municipales. En suma trata de impactar el problema de producción y comercialización de la población indígena.

En 2006, el programa tendría cobertura en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, pero se concentraría en 50 municipios con menor índice de desarrollo humano, esto de acuerdo con el trabajo que se realizó en 2005, sobre desarrollo indígena en 50 municipios. Su población objetivo se concentró en: *grupos de trabajo organizaciones y comunidades, integradas por población indígena originaria o migrante, que realicen cualquier actividad productiva, que cuenten con el apoyo económico institucional y el aval de la autoridad correspondiente para la ejecución de sus actividades.*

CDI a través del programa, buscaba coordinar actividades con los gobiernos federal, estatal y municipal, y le era necesario permitir que las instancias ejecutoras presentarán una solicitud a la Comisión donde manifestara, el interés y la autorización para la ejecución del proyecto el cual debería tener criterios específicos para participar; posteriormente se firmaría un acuerdo de colaboración con CDI y se haría público en el DOF, 15 días después; también deberán presentar a la Comisión, una declaración de los beneficiarios, de que no han recibido apoyo económico de otras dependencias, y para que los recursos financieros sean otorgados es necesario crear una cuenta bancaria, (R.O.P. 2006).

Para que los proyectos logran participar se necesitaba:

- Considerar la ejecución de acciones productivas integrales que contengan los componentes de capacitación y asistencia técnica a los productores, en

cualquiera de las siguientes vertientes: agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, acuícola, agroindustrial, artesanal, ecoturística y servicios.

- En su caso, reflejar las aportaciones de los beneficiarios. En ningún proyecto las tierras en que se ejecute el mismo se registrarán como aportaciones.
- Establecer con precisión los mecanismos y responsables de la aplicación de los recursos que se destinen a la ejecución de acciones.
- La CDI dará prioridad a los proyectos que surjan a partir de los instrumentos de planeación del desarrollo estatal o municipal o los propuestos por las instancias de planeación del desarrollo, (R.O.P. 2006).

Bajo este control, se buscaba focalizar únicamente proyectos productivos que las instancias ejecutoras pudieran avalar. Recordemos que, los indígenas no podrán ser acreedores al apoyo financiero (que puede ser hasta, un millón quinientos mil pesos), a menos que sus proyectos sean presentados por gobiernos municipales y/o estatales o las dependencias y entidades federales.

De acuerdo con las reglas de operación del programa (2006), los recursos que aporta la CDI sólo podrán canalizarse al financiamiento de los siguientes componentes:

**Tabla 3**

Inversión Fija	Inversión Diferida	Capital de Trabajo
<p>Construcción, instalación rehabilitación, reparación y mantenimiento de infraestructura productiva.</p> <p>Adquisición y reparación de maquinaria y equipo.</p> <p>Herramienta y utensilios para la producción.</p> <p>Adquisición de ganado.</p>	<p>Formulación y evaluación de proyectos.</p> <p>Gastos de Instalación, prueba y arranque.</p> <p>Asesoría especializada.</p> <p>Capacitación.</p> <p>Promoción y Difusión.</p> <p>Seguros.</p>	<p>Pago de mano de obra.</p> <p>Adquisición de insumos y materias primas.</p> <p>Fletes para la adquisición de materiales e insumos.</p> <p>Adquisición de ganado.</p> <p>Fletes para la comercialización.</p>

Fuente: Reglas de Operación del Programa, 2006.

Y los tipos de apoyo y montos se establecieron de la siguiente manera:

**Tabla 4**

Tipo de apoyo	Monto o porcentaje
Ejecución del proyecto	Hasta 1 500,000.00 pesos por proyecto
*Formulación y evaluación del proyecto *Asesoría Especializada	Hasta el 10 % del total de los recursos asignados al Programa
Operación, seguimiento y evaluación	Hasta el 5 % del total de los recursos asignados al Programa
Publicación de convenios y acuerdos en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a la fracción V del artículo 54 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006	Costo de publicación

Fuente: Reglas de Operación del Programa, 2006.

Analizando la composición de las tablas anteriores entendemos que, tanto la inversión como los tipos de apoyo, presentan rubricas específicas, para que los proyectos sean contemplados, estableciendo los usos del recurso financiero dado por el PROCAPI.

Por su parte el siguiente flujograma resume de manera muy general las acciones encaminadas por los actores que identifica el programa; hablamos de CDI (como la dependencia diseñadora del programa), las instancias ejecutoras (son sedes de coordinación que trabajan dentro de las comunidades indígenas, la gran mayoría son creadas por la CDI) y la población objetivo (nos referimos a los indígenas que presentan proyectos productivos).

CDI		ENTIDAD EJECUTORA	POBLACIÓN OBJETIVO
PROCAPI	DELEGACIÓN		
Presentar el programa y difundir la Reglas de Operación en los estados			
	Promoción de la firma del Acuerdo		Solicitud de apoyo
Firma de Acuerdo de Coordinación		Firma de Acuerdo de Coordinación	
			Elaborar declaración de no haber recibido apoyo económico
		Presentar a la CDI solicitud de recursos para la ejecución del proyecto y proyecto mismo	
	Recibir la información y turnarla a oficinas centrales		
Evaluación y dictamen de la propuesta estatal y en su caso aprobación y administración de recursos a la delegación estatal			
	Recepción de recursos y entrega de recursos a la entidad ejecutora	Abrir cuenta bancaria específica para la operación del proyecto	Recepción de los apoyos y ejecución del proyecto

Fuente: Programa De Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) de la CDI, Informe sobre la evaluación de resultados, UAM, 2007.

Mediante el esquema anterior es fácil apreciar, que las operaciones que se establecieron para llevar un proceso ordenado, son acciones administrativas, que finalmente representan una barrera de legibilidad, debido a que ciertos productores indígenas, pueden tener proyectos productivos, pero carecen de la

información de difusión del programa. Por ello consideramos parte esencial del diseño y evaluación del programa, fortalecer los mecanismos explícitos de difusión, para que los productores indígenas, se ajusten a los tiempos que logre marcar el programa.

Habiendo mostrado la operatividad y el trabajo coordinado que persigue el programa en los tres órdenes de gobierno, los objetivos que perseguía, los recursos destinados a los proyectos productivos y su alcance; procederemos a presentar en el siguiente apartado, los resultados que la Universidad Autónoma de Metropolitana, elaboró del programa durante su primer año de función, 2006. De esta forma iremos consolidando nuestra práctica metaevaluatora.

### **3.2 Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) evalúa el PROCAPI**

El trabajo evaluador que la Universidad Autónoma de Metropolitana realizó del PROCAPI, es característico por una evaluación de resultados, es decir llevó a cabo una valoración global sobre los resultados del programa.

Dentro del estudio evaluador de UAM al PROCAPI, se resalta el trabajo del programa durante su primer año de operación; el programa logró concertar recursos y proyectos en 11 entidades federativas y 102 municipios (45 con menor Índice de Desarrollo Humano), para financiar 695 proyectos productivos que incluyen desde propuestas orientadas a garantizar la autosuficiencia alimentaria, el apoyo a proyectos de industrialización hasta el apoyo a agroindustrias y cultivos de exportación. En este año el programa logró ejercer 79.7 millones de pesos para el diseño y apoyo de proyectos, importe que representa 80% de los recursos aprobados, los que junto con los recursos que se lograron concertar constituyó una inversión de 180 millones de pesos que se orientó directamente a las regiones indígenas, principalmente aquellas que presentan un Índice de Desarrollo Humano bajo.

Con esta evaluación la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) buscó dar puntual cumplimiento a lo establecido 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 y a la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que sus resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal siguiente.

La evaluación comprende información de enero a diciembre del ejercicio 2006, proporcionada por la CDI. Está integrado con información de gabinete y de campo, que pretendía tener una visión integral del funcionamiento del Programa y sus resultados, (UAM, reporte final, 2007).

El resumen de trabajo de campo que UAM realizó al PROCAPI, se muestra en la siguiente tabla, y fue este estudio lo que proporciono los datos esenciales para dar una evaluación de resultados.

**Imagen 1**

Técnica	Número	Unidad
Entrevistas funcionarios	13	Cuestionario
Entrevistas representantes	60	Cuestionario
Informe final	1	Documento

(UAM, reporte final, 2007).

Para la evaluación del programa la Universidad realizó una descripción de las características y alcances que lo distinguen, con la aplicación de las Reglas de Operación. Revisó el cumplimiento de algunas normas establecidas en las Reglas de Operación: recursos fiscales asignados, incluyendo los destinados a proyectos productivos, que explican el cumplimiento de las metas físicas y financieras, (UAM, reporte final, 2007).

Uno de los rubros importantes del programa ha sido establecer los criterios y medios de verificación que el propio objetivo establece. Por ello mostraremos los



objetivos del programa, los medios de verificación que estableció UAM y la conclusión a la cual llegó con respecto a cada uno de ellos.

### *Objetivo general*

Acordar y convenir acciones de coordinación con los gobiernos municipales y estatales, así como con dependencias y entidades de la administración pública federal, para la instrumentación de proyectos productivos integrales ejecutados y operados por la población indígena.

De acuerdo con UAM para los medios de verificación del objetivo fue necesario, revisar de qué manera la CDI participa en las instancias de planeación en los estados y cómo promueve la coordinación interinstitucional. Las conclusiones indicaron que el personal de la institución participa de manera regular en sesiones de planeación estatal mediante diversos mecanismos que existen para ello, esos espacios fueron aprovechados para presentar el Programa por parte del personal de la CDI, (UAM, reporte final, 2007).

De la misma manera los medios de verificación para los objetivos específicos demostraron que:

### *Objetivos específicos*

-Ampliar la inversión pública en regiones indígenas para el apoyo de proyectos productivos, mediante la mezcla de recursos federales, estatales y municipales.

En este objetivo a través de los medios de verificación, se debía identificar en el conjunto de proyectos la mezcla de recursos y los porcentajes de participación de las instancias concurrentes para obtener el índice de cobertura. Esto significa que la inversión de CDI para los proyectos pudo duplicarse en otras regiones, (UAM, reporte final, 2007).

-Promover la creación y consolidación de proyectos y empresas rentables y sustentables que permitan mejorar los niveles de vida de la población indígena, ya sea mediante los ingresos que les ofrezca su proyecto o mediante el beneficio que ofrece el autoconsumo.

Mediante los medios de verificación se revisaron porcentajes de proyectos productivos y de autoconsumo para identificar cuáles tienen más peso en el presente ejercicio, en este sentido y de acuerdo con la Universidad, el conjunto de proyectos aprobados 64% corresponde a proyectos productivos, como lo señala el índice de participación en proyectos rentables, que es de 64,60431655. Esto significó que de los 449 proyectos rentables, 398 están ubicados en los municipios de menor IDH, (UAM, reporte final, 2007).

-Apoyar la organización, capacitación, asistencia técnica y comercialización de los proyectos productivos indígenas.

Los medios de verificación revisaron que porcentaje de la inversión se asignaron a los aspectos del objetivo, se identificó su suficiencia, así como el Índice de Asistencia Técnica. Los recursos erogados por concepto de formulación y evaluación se ejercieron 2 millones 923 mil 300 pesos, de los cuales correspondieron a la CDI 2.4% y a las entidades ejecutoras 97.6%. Al considerar la inversión total se tiene que sólo se aplicó 3.6% en formulación de proyectos, por abajo del 10% que establecen las reglas de operación, (UAM, reporte final, 2007).

-Mejorar la infraestructura productiva y equipamiento de las comunidades indígenas.

A través de los medios de verificación se identificó qué tanto de la inversión se destina a infraestructura productiva y a equipamiento comunitario. UAM concluyó que sobre este aspecto, la información proporcionada por la institución no muestra cuantos proyectos apoyados fueron destinados a infraestructura productiva y a equipamiento comunitario. Pero sí señala que la proporción de proyectos de autoconsumo es de 36%, contra 64% de proyectos productivos, lo cual indica que hay una posible mayor participación del presupuesto en la adquisición de infraestructura productiva, (UAM, reporte final, 2007).

La conclusión a la que llegó la Universidad Autónoma de México sobre el análisis de los objetivos del programa, estableció que se cumplió con los objetivos, donde se promovió y fortaleció el desarrollo de la población indígena, privilegiando las regiones menos desarrolladas, (UAM, reporte final, 2007).

Observado los resultados del proceso de evaluación al PROCAPI y en esencia los datos arrojados por los medios de verificación en el cumplimiento de los objetivos del programa, concluimos que no dejaron de atenderse cuestiones financieras, esto es visible en los medios de verificación de los objetivos específicos. Y por otro lado dentro del objetivo general y de acuerdo con los resultados de UAM, es claro notar una incompatibilidad entre los proyectos productivos integrales ejecutados y operados por la población indígena y las acciones de coordinación interinstitucional.

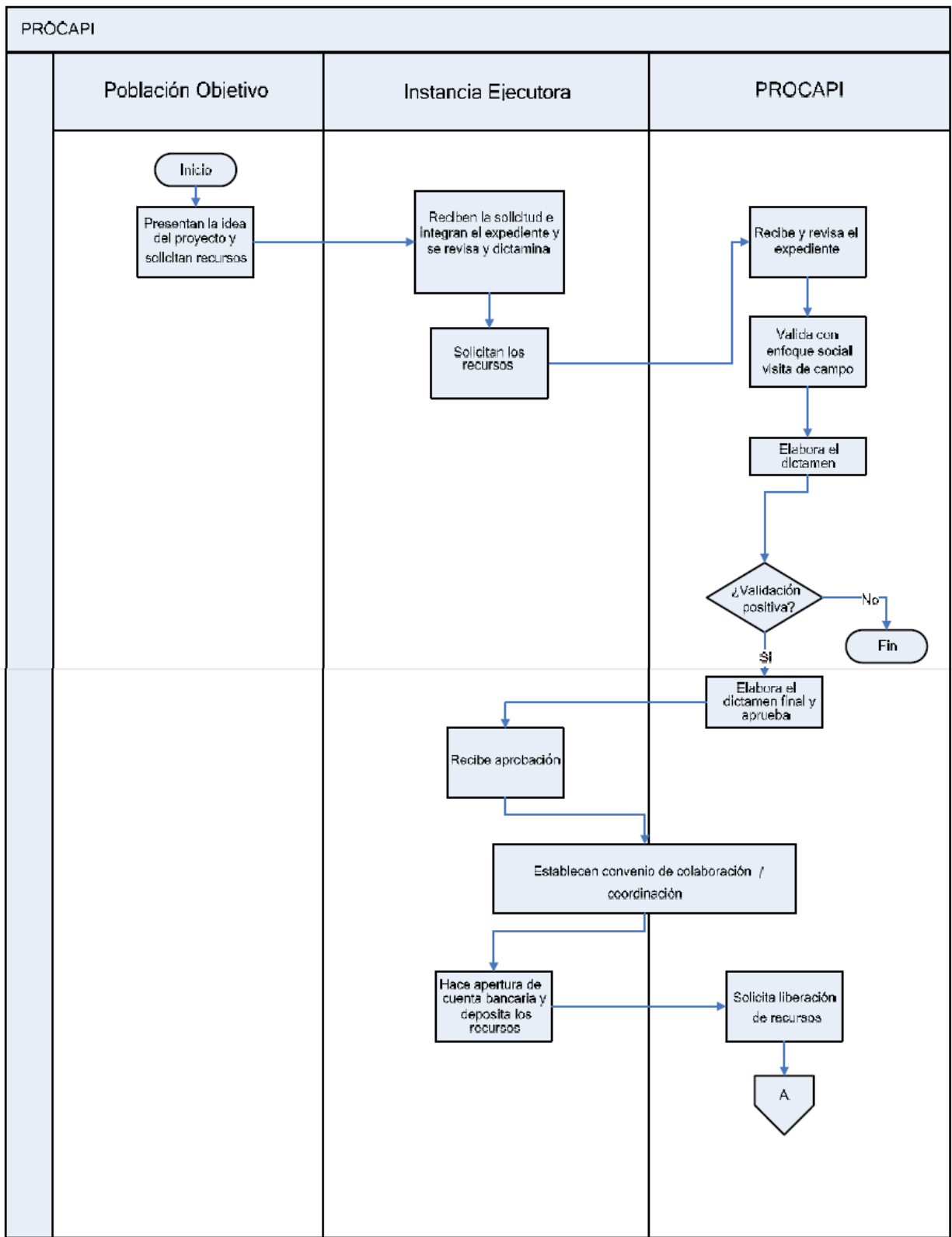
Fácilmente se distingue que la coordinación entre los gobiernos municipales y estatales, así como con dependencias y entidades de la administración pública federal no integra la misma coordinación, con los productores indígenas. Esto sin duda es un obstáculo dentro del proceso de implementación del programa.

Para acceder al PROCAPI se requiere contar con un proyecto, los resultados de las encuestas realizadas por la Universidad señalan que siete de cada diez beneficiarios elaboraron su proyecto y sólo en una cuarta parte de los casos se contó con la colaboración de la CDI o del gobierno municipal o estatal. Este resultado es un indicador positivo pues significa que los grupos tenían al menos una idea de lo que se quería realizar y el proyecto no les era tan ajeno. (UAM, reporte final, 2007).

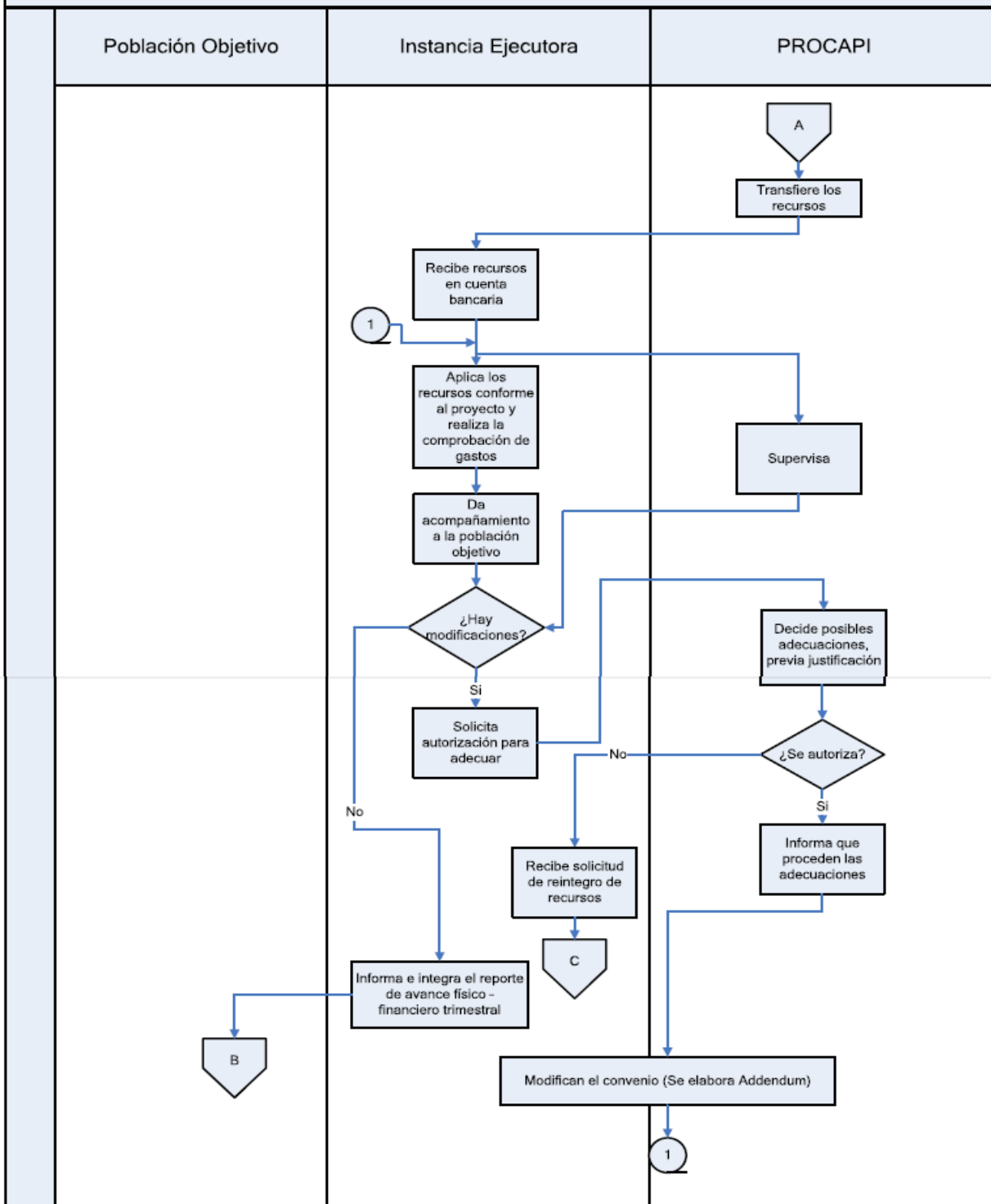
Si bien es cierto que los productores indígenas tenían conocimiento del programa y del ejercicio en la elaboración de su proyecto, poco se ve el trabajo de las instancias ejecutoras y los indígenas organizados. Una política pública, constituye un paso en la mejora de la calidad de vida de la población objetivo; en este caso la política pública o el PROCAPI, debía establecer parámetros aun más específicos para que los productores indígenas participaran del financiamiento a sus proyectos.

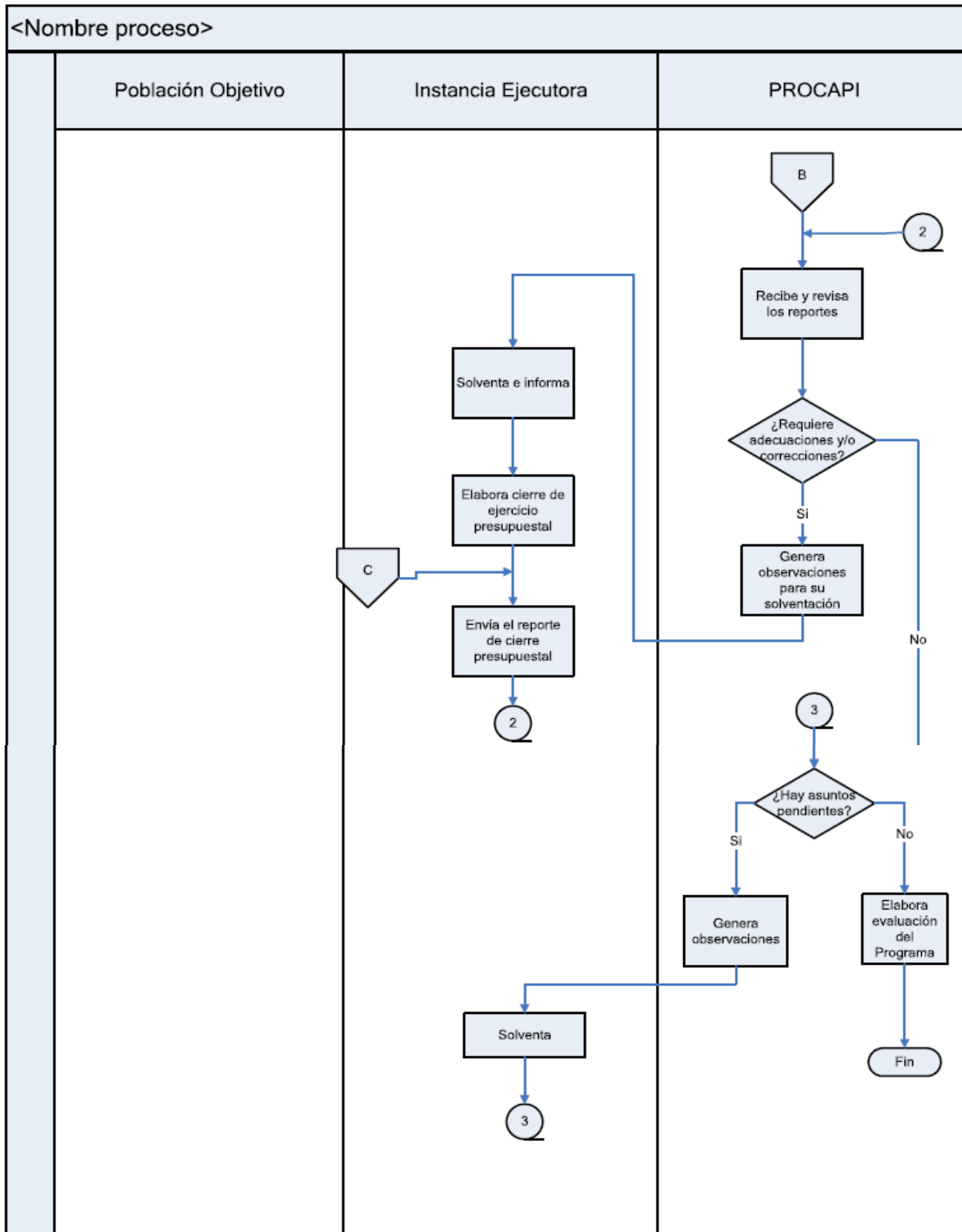
En los siguientes diagramas encontraremos el proceso de operación del programa, donde puede identificarse la participación de cada actor involucrado. De acuerdo con UAM (2007), las instancias ejecutoras distinguieron dos problemas principales, que tuvieron por participar en PROCAPI: las normas y disposiciones

encontradas (de acuerdo con las normas de operación de las diversas instituciones) para el manejo de los recursos del proyecto y la falta de recursos propios suficientes para coinvertir. A dichas dificultades hay que agregar que los representantes de las instituciones identificaron como una tercera problemática que las organizaciones o grupos no saben elaborar proyectos. Propiciando, tardanza en llevar a cabo las operaciones en la mezcla de recursos, dificultando la consolidación del PROCAPI como opción interinstitucional para atender los múltiples rezagos en zonas indígenas.



PROCAPI





Fuente: CDI, 2006, Programa de Coordinación para el apoyo a la producción indígena.

En párrafos anteriores la UAM (2007), afirmó que existía un “indicador positivo, en los beneficiarios que crearon su proyecto, pues significa que los grupos tenían al menos una idea de lo que se quería realizar y el proyecto no les era tan ajeno”. Sin embargo en el párrafo anterior es fácil distinguir que UAM, encontró problemas que obstaculizan las operaciones del programa; en suma la problemática que mayormente dificulta la operatividad del programa es que los representantes no saben elaborar proyectos. Luego entonces asumimos que aunque el PROCAPI presenta estadísticas positivas, en realidad son estadísticas que con dificultad se consiguen.

Sintetizando la información de UAM (2007), con respecto a la elaboración de los proyectos productivos, las instancias que participaron y sus condiciones, destacamos que: 19.6% de los grupos manifestó que ellos mismos hicieron el proyecto, contra 21.4% que todavía requirió del apoyo institucional para elaborarlo, lo que habla de distintos niveles de procesos organizativos. El 46.3% necesitó asistencia de un técnico, 13% de financiamiento y 33.3% no necesitó de apoyo alguno. Para los funcionarios públicos poco más de la mitad de los proyectos fue iniciativa de los beneficiarios y dos terceras partes señalaron que los grupos contrataron a un técnico para elaborar su proyecto. Es decir, se hizo más visible la práctica de acompañamiento y seguimiento del proceso. Fueron cinco las instancias que elaboraron proyectos, se contrató un técnico 66.7 %, Integrantes de la organización o grupo de trabajo 8.3%, Despacho 8.3%, Ejecutora (CDI) 8.3%, Personal del gobierno del estado (SDR) 8.3%. Y finalmente con respecto a las condiciones de operación y bajo este estudio de campo, sólo el 44.3% de los grupos tenía su proyecto en marcha.

El programa persigue dar recursos financieros a los productores indígenas, mediante el trabajo interinstitucional con los tres niveles de gobierno, pero debería impulsar una estrategia para que los productores indígenas elaboren sus proyectos pero a través de cursos de capacitación, coordinando así a CDI, los gobiernos municipal y estatal y actores del sector privado (asistencia de un técnico). Fomentando esto se logra perseguir que las organizaciones o grupos



indígenas elaboren mejor sus proyectos y al mismo tiempo exige la capacitación de los funcionarios de CDI, para que ellos sean quienes presenten las pláticas informativas, ayuden en la realización de proyectos y los productores indígenas no tengan que pagar por la asistencia técnica.

Los recursos fiscales asignados a este Programa ascendieron a 100 millones de pesos, atendiendo la prioridad de beneficiar a la población ubicada en los municipios de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). Los presupuestos asignados fueron los siguientes:

**Imagen 2**

<b>PRESUPUESTO ASIGNADO A LOS 50 MUNICIPIOS DE MENOR IDH</b>		
<b>Estado</b>	<b>Municipios</b>	<b>Monto</b>
Chiapas	10	16,266.83
Veracruz	7	8,074.71
Durango	1	2,241.42
Guerrero	8	14,016.78
Nayarit	1	2,186.80
Oaxaca	21	17,683.55
Puebla	2	2,029.90
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>62,500.00</b>

Fuente: CDI, enero de 2007.

Los proyectos que fueron apoyados fueron 578 en total, de los cuales sobresalen los agrícolas que representan 55.5% de los proyectos y le siguen los pecuarios con 29.9%. Por otro lado, se impulsaron más proyectos en Chiapas 51.4%, le sigue Guerrero con 23% y en tercer lugar Oaxaca con 19%. Además PROCAPI logro atender los proyectos productivos de municipios que no se encontraban en el perímetro de los municipios con menor IDH (UAM, reporte final, 2007).

### Imagen 3

#### NÚMERO DE PROYECTOS AUTORIZADOS POR ESTADO DEL PROCAPI EN EL UNIVERSO DE NO-IDH

Entidad federativa	Número
Chiapas	7
Hidalgo	4
Morelos	1
Oaxaca	21
Puebla	70
Quintana Roo	7
Tabasco	4
Sonora	3
<b>Total</b>	<b>117</b>

Fuente: CDI, enero de 2007.

Resumiendo, se tenían 695 proyectos de los cuales el 64% de ellos es rentable y 36% de autoconsumo. También se observan que son más los proyectos apoyados en el universo prioritario de los 50 municipios de menor IDH.

Dentro del universo de los 50 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, se entendieron mayormente, proyectos agrícolas, (ver imagen 5).

### Imagen 4

#### GIRO PRODUCTIVO EN EL UNIVERSO DE LOS 50 MUNICIPIOS CON MENOR IDH

Entidad Federativa	Agrícola	Pecuario	Forestal	Acuícola	Artesanal	Servicios	Total estado
Chiapas	171	117	1			8	297
Durango	1	1				1	3
Guerrero	72	32	4	7		5 13	133
Oaxaca	51	21	4	13		4 17	110
Puebla	23						23
Veracruz	3	2	7				12
<b>Total</b>	<b>321</b>	<b>173</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>578</b>

Fuente: CDI, enero de 2007.

## Imagen 5

### ESTADOS Y MUNICIPIOS CON MENOR IDH

ESTADO	MUNICIPIO	ESTADO	MUNICIPIO
<b>CHIAPAS 10</b>	Chalchihuitán	<b>OAXACA</b>	Santo Domingo de Morelos
	Chamela		Eloxochitlán de Flores Magón
	Chanal		Huautepec
	Chenalhó		San José Tenango
	Mitontic		San Miguel Santa Flor
	Zinacantán		San Pedro Ocopetatillo
	Aldama		Santa Ana Ateixtlahuaca
	Santiago del Pinar		Santa María la Asunción
	San Juan Cancuc		Coicoyán de las Flores
	Sitalá		San Martín Itunyoso
<b>DURANGO 1</b>	Mezquital	<b>PUEBLA 2</b>	San Simón Zahuatlán
	Acatepec		Santiago Amoltepec
<b>GUERRERO 8</b>	Alcozauca de Guerrero	<b>VERACRUZ 7</b>	Santiago Ixtayutla
	Atlixac		Santos Reyes Yucuná
	Copanatoyac		Santa María Tepantlali
	Metlatónoc		Santo Domingo Tepuxtepec
	Tlacoachistlahuaca		Hueytlalpan
	Xalpatláhuac		Eloxochitlán
	Xochistlahuaca		Ilamatlán
	El Nayar		Texcatepec
<b>NAYARIT 1</b>	San Andrés Paxtlán	<b>OAXACA 21</b>	Filomeno Mata
	San Lorenzo Texmelucan		Astacinga
	Santa Cruz Zenzontepec		Atlahuilco
	Santa Lucía Miahuatlán		Mixtla de Altamirano
	Santa María Temaxcaltepec		Tehuipango

Fuente: CDI en UAM, Reporte Final, 2007.

Hemos mencionado con anterioridad, que la difusión de los programas públicos debe ser una tarea constante que permita el pleno conocimiento a la población objetivo. Para el PROCAPI los responsables en establecer los mecanismos de difusión han sido, el personal del gobierno municipal alcanzando un 37%, en seguida se ubica la CDI con un 24.1% IDH, (UAM, reporte final, 2007).

**Grafica 2**



Fuente: elaboración propia, con datos proporcionados por la UAM en la evaluación del programa, 2007.

Un aspecto importante que tiene que ver con la difusión del programa, es la forma en lo que los recursos son destinados; por ejemplo 15 proyectos afirmaron que sabían que existía una mezcla de recursos entre instituciones del gobierno federal, estatal o municipal, lo que representa apenas 27.8% de los grupos encuestados. El resto de los entrevistados respondió que no hubo la mezcla de recursos y que éstos provenían sólo de la CDI o bien no contestaron por desconocer el tema, (UAM, reporte final, 2007).

La cantidad dedicada por el Programa para apoyar directamente proyectos productivos sumó un total de \$80, 281,190.98, equivalente a 96 del presupuesto total ejercido. En promedio, el recurso para cada proyecto ejercido por el PROCAPI fue de \$110,583.94, (UAM, reporte final, 2007).

De acuerdo con las respuestas obtenidas, el PROCAPI representa para los beneficiarios una alternativa real que les ayuda a resolver la falta de recursos líquidos para emprender sus proyectos productivos. El impacto que tuvo el

programa de acuerdo con las respuestas de los entrevistados, fue medible a través de la atención y beneficio a sus proyectos.

**Imagen 6**

<b>BENEFICIOS DEL PROGRAMA</b>			
Respuestas	Frecuencia	Porcentaje	
Obtener mayores ingresos	16	29.6	
Generar empleos para usted, su familia/miembros de la comunidad	15	27.8	
Arraigo familiar	3	5.6	
Adquirir experiencia organizativa	2	3.7	
Arraigo familiar y aprender a gestionar	1	1.9	
Ayuda a la comunidad para producir más	1	1.9	
Ayuda a aligerar el trabajo	1	1.9	
Comer	1	1.9	
Conocimientos técnicos	2	3.7	
Mejorar condiciones de vivienda y mejorar el traspatio	1	1.9	
Sin respuesta	11	20.4	
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100</b>	

Fuente: UAM, 2007.

**Imagen 7**

<b>ASPECTOS DEL PROCAPI QUE DEBERÍAN MODIFICARSE SEGÚN FUNCIONARIOS DE INSTANCIAS EJECUTORAS</b>									
Respuesta	1º		2º		3º		Total		
	opción	%	opción	%	opción	%		%	
Mejorar reglas de operación	4	41.7	2	8.3	2	8.3	8	22.2	
Mejorar la operatividad del programa	0	0.0	3	25.0	2	16.7	5	13.9	
Mejorar la información del programa	2	16.7	1	8.3	1	8.3	4	11.1	
Mejorar coordinación interinstitucional	2	16.7	2	16.7	0	0.0	4	11.1	
Dar apoyos a comunidades para elaborar proyectos	0	0.0	1	8.3	1	8.3	2	5.6	
Manejo de los recursos por las comunidades conjuntamente con la ejecutora	1	8.3	0	0.0	0	0.0	1	2.8	
Definir estrategias para mejorar la presencia de la CDI	0	0.0	0	0.0	1	8.3	1	2.8	
Participación de especialistas en formulación de proyectos	0	0.0	0	0.0	1	8.3	1	2.8	
Sin respuesta	2	16.7	3	25.0	4	33.3	9	25.0	
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>36</b>	<b>100</b>	

Fuente: UAM, 2007.

El PROCAPI, tuvo un impacto con percepción positiva, esto se conoce a través de las respuestas en las realizadas, donde 55.6% de los encuestados pensaba que su situación económica va a mejorar gracias a su participación en el programa. Dicho de otra forma, las expectativas sobre los beneficios que se pueden obtener del PROCAPI son altas. El resultado favorable se presenta a través de las estadísticas brindadas por las encuestas, pero debemos resaltar que este es el primer año de funcionalidad del programa y esto propicia en cierto sentido su operatividad tan positiva. Por esa razón existen aspectos que se deben modificar.

### **3.3 Metaevaluación del Programa**

El orden es una estrategia que logra dar una secuencia real a la evaluación, a pesar del orden no se permite generar un procedimiento rígido o excluyente, sino por el contrario propone un instrumento que puede ser flexible y claro. Esto mismo ocurre en la metaevaluación, (Santos Guerra, 1999).

El principio de la evaluación de UAM consistía en atender a la demanda federal, esto significa que para CDI era necesario que una dependencia ajena pudiera evaluar sus programas en este caso el PROCAPI, para que lograra participar de las atribuciones fiscales del año siguiente. La evaluación comprende información enero-diciembre del ejercicio 2006, proporcionada por la CDI.

Este primer momento representa, el origen y la negociación de las dependencias al tomar la iniciativa de evaluar; consideramos que ha sido un trabajo coherente, donde CDI logró identificar su necesidad de evaluación a su programa y realizó un convenio con UAM, para realizar este ejercicio inevitable que le demandaba la administración federal.

Al establecer medios de verificación para los objetivos del programa, la UAM atendía el criterio de rigor, esto con la finalidad de revisar y comprobar en

qué medida se dio cumplimiento a los objetivos del PROCAPI. La conclusión que se estableció a través de estos criterios fue la siguiente:

*En suma, podemos afirmar que se cumplió con los objetivos marcados en el Proyecto, siempre con el fin de promover y fortalecer el desarrollo de la población indígena, privilegiando las regiones menos desarrolladas, (UAM, 2007).*

Se ha mencionado con anterioridad que a través de estos criterios, se atendieron en su mayoría cuestiones financieras, esto se refleja claramente por la estructura de la evaluación que realiza la universidad. Ha formado una serie de graficas donde es visible notar que el logro del programa es factible solo por los resultados del financiamiento.

La cantidad dedicada por el Programa para apoyar directamente proyectos productivos sumó un total de \$ 80, 281,190.98, equivalente a 96 del presupuesto total ejercido. En promedio, el recurso para cada proyecto ejercido por el PROCAPI fue de \$110,583.94, (UAM, 2007).

#### PRESUPUESTO 2006, CIFRAS AL MES DE DICIEMBRE

Nombre del proyecto	Presupuesto modificado	Ejercido	Por ejercer a diciembre
SIETE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCCIÓN INDÍGENA	98,753,550.80	83,249,550.71	15,504,000.09
COORDINACION PARA EL APOYO A LA PRODUCCIÓN INDÍGENA	83,803,507.11	76,855,834.98	6,947,672.13
INDIRECTOS COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCCIÓN INDÍGENA	1,996,582.27	451,101.45	1,545,480.82
EVALUACIÓN EXTERNA COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCCIÓN INDÍGENA	600,000.00	600,000.00	0.00
PUBLICACIÓN DE CONVENIOS DOF PROCAPI	5,400,000.00	502,056.00	4,897,944.00
FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTO PROCAPI (ASESORÍA ESPECIALIZADA) EJECUTORA	3,050,043.69	2,854,300.00	195,743.69
FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTO PROCAPI (ASESORÍA ESPECIALIZADA) CDI	1,500,000.00	69,000.00	1,431,000.00
HONORARIOS PROCAPI	2,403,417.73	1,917,258.28	486,159.45

Fuente: CDI, enero de 2007.

De hecho en el objetivo general, los resultados de coordinación entre los *gobiernos municipales y estatales, así como con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, han sido en su mayoría trabajos de coordinación

enfocadas en el financiamiento a los proyectos. Con todo esto una de las operaciones de coordinación que no atendieron los gobiernos e incluso la CDI, ha sido la falta de orientación y dirección por parte de los funcionarios o técnicos hacia los indígenas productores. Y en este sentido UAM (2007), también afirma que la capacitación y la asistencia técnica son parte de un proceso de acompañamiento obligado de las instituciones, ya sea la CDI u otra dependencia federal, estatal o municipal, que deben ser consideradas como insumos imprescindibles de todo proyecto productivo que sea financiado en el futuro por el PROCAPI.

### INVERSIÓN POR ENTIDAD DE GOBIERNO

Fila	Entidad	Monto
A	Gobierno federal	4,485,784.34
B	Gobierno estado	37,144,903.83
C	Gobierno municipal	32,288,756.40
D	Subtotal	73,919,444.57
E	CDI	79,779,134.98
F	Índice (D/E)	92.7

Fuente: UAM, 2007.

### INVERSIÓN POR RUBRO CDI

CDI-PROCAPI	Importe
Apoyos a proyectos	76,855,834.98
Formulación y evaluación de proyectos entidad ejecutora	2,854,300.00
Formulación y evaluación de proyectos CDI	69,000.00
<b>Total</b>	<b>79,779,134.98</b>

Fuente: CDI, enero de 2007.

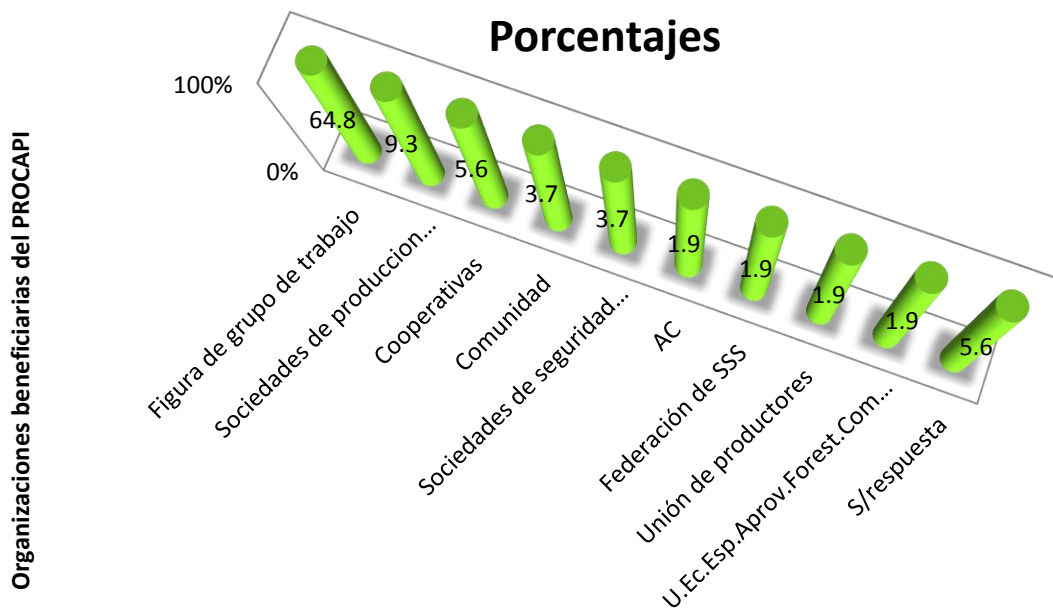


**APORTACIONES DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS EN PROCAPI**

Estado	Aportación CDI	Aportación ejecutora	Aportación de los beneficiarios	Total
	\$500,000.00	\$250,000.00	S/resp.	\$750,000.00
	\$799,213.00	\$799,897.00	S/resp.	\$1,599,110.00
	\$3,902,000.00	\$2,307,100.00	S/resp.	\$6,209,100.00
Chiapas	\$15,040,000.00	\$4,000,000.00	\$12,663,989.00	\$31,703,989.00
	\$1,119,000.00	\$1,119,000.00	\$240,000.00	\$2,478,000.00
Hidalgo	\$219,068.00	\$330,000.00	\$107,000.00	\$656,068.00
	\$942,357.00	\$500,000.00	\$1,054,857.00	\$2,497,214.00
Oaxaca	\$1,498,803.00	No sabe	\$1,657,294.00	\$3,156,097.00
	\$42,512.00	\$53,140.00	\$10,628.00	\$106,280.00
Puebla	\$8,000,000.00	\$8,000,000.00	\$0.00	\$16,000,000.00
	\$150,000.00	No sabe	S/resp.	\$150,000.00
Quintana Roo	\$3,862,000.00	\$3,862,000.00	S/resp.	\$7,724,000.00
Veracruz				
<b>Total</b>	<b>\$36,074,953.00</b>	<b>\$21,221,137.00</b>	<b>\$15,733,768.00</b>	<b>\$73,029,858.00</b>

Fuente: UAM, información tomada de los beneficiarios del programa, 2007.

Otra de las cuestiones que atendió la evaluación de UAM al PROCAPI ha sido localizar a los grupos de trabajo dentro de cada organización; recordemos que unas de las especificaciones del PROCAPI es que los productores que deseen participar necesariamente deben estar organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas. La siguiente grafica muestra cuales han sido el porcentaje de los grupos organizados que lograron participar como beneficiarios del programa.



Fuente: Elaboración propia con datos de la UAM, 2007.

Los productores comuneros no accedieron al Programa a partir de la comunidad, este grupo de trabajo tiene un porcentaje bajo dentro de las organizaciones beneficiarias

Una de las conclusiones a las que llegó la Universidad con respecto a los grupos de trabajo, es que, la mitad de las organizaciones que accedieron a los beneficios del Programa tiene menos de 30 socios, 37% del total tiene entre once y treinta socios; por otro lado, una de cada cinco o bien es muy pequeña, pues tiene hasta diez integrantes, o está formada por más de cien productores. Estas últimas aportan 80% del total de socios de las organizaciones apoyadas por el PROCABI, y cada una de ellas cuenta con un promedio de 380 integrantes. Además declaro que la mayoría de las organizaciones, habían sido formadas con la finalidad de ser beneficiarias del programa. Esto deja en duda si la organización de productores es, resultado de procesos sociales en el campo más amplios o del interés de acceder a los recursos del Programa (UAM, 2007).

Esta conclusión es un punto de partida que debiera tomar en cuenta la CDI, los grupos de trabajo de los pueblos indígenas deben ser orientados en las prácticas que impulsa (mediante programas, apoyos o políticas públicas) la administración federal. El PROCABI de acuerdo con UAM logro atender su

población objetivo y dar cumplimiento a sus objetivos, pero hace falta reestructurar las estrategias de diseño e implementación, esto con la finalidad de propiciar el trabajo continuo de las organizaciones indígenas y fomentar la creación de grupos de trabajo u organizaciones de productores indígenas, que sean dirigidos por la asistencia técnica de los funcionarios de la Comisión.

Otra de las conclusiones de UAM (2007), es que las organizaciones que accedieron al PROCAPI son pequeñas por contar con menos de 30 personas involucradas, indígenas en su mayoría, informales por ser grupos de trabajo, con poca especialización ya que tres cuartas partes no cuentan con RFC.

Es evidente notar que la formación de los grupos de trabajo legalmente constituidos representa un reto para los productores debido a que muy pocos de ellos no están familiarizados con las condiciones que establece el programa, principalmente nos referimos a la práctica administrativa y la legalidad de sus grupos de trabajo junto con la incorporación al SAT. Pero al mismo tiempo representa un progreso de comercialización para los productores que ya tenían tiempo trabajando con sus proyectos.

Finalmente lo establecido en el documento que UAM presento sobre la evaluación del PROCAPI, se estructura de la siguiente manera:

- ❖ Introducción, en este apartado se ha buscado en primer lugar justificar el porqué de la evaluación al PROCAPI, y describe el contenido del trabajo evaluador.
- ❖ Presentación del Programa. Aquí se resumen los antecedentes del programa, la finalidad que busca y su ámbito de acción.
- ❖ Pertinencia del programa. En este bloque se evidencian de forma general las condiciones de los indígenas y los apoyos que han querido alcanzar mediante distintos programas públicos. Enfatiza que el PROCAPI ha sido una experiencia importante para el desarrollo socioeconómico sustentable en las regiones y municipios indígenas, grupos concretos de destinatarios, posibilidades verdaderas de las actividades y sectores que podrían ser objeto de fomento, así como los mecanismos e

instrumentos a emplear, (UAM, 2007). Describe de forma muy sintetizada las acciones que PROCAPI llevó a cabo durante su primer año de ejecución, mostrando una visión positiva sobre el trabajo del programa; incluyendo la coyuntura entre los responsables del programa y los productores indígenas con menor IDH.

❖ Presentación de los resultados. Este apartado describe la evaluación efectuada a través del:

- Cumplimiento de los objetivos
- Cumplimiento de las Reglas de Operación y la normatividad complementaria
- Análisis de los recursos entregados a los beneficiarios
- Cumplimiento de metas físicas y financieras
- Análisis de costo-beneficio
- Análisis de beneficios económicos y sociales en la población objetivo y los beneficiarios directos
- Análisis de impacto sobre el bienestar, la equidad y la no discriminación de las mujeres
- Beneficios y expectativas
- Escenario prospectivo y factores a considerar para la permanencia o readecuación del Programa

Esta estructura ha expuesto los momentos por los cuales ha pasado la evaluación que realizó la UAM. En el informe de la evaluación, se ha hecho visible la secuencia y el orden; atendiendo prioritariamente la continuidad en las reglas de operación. La evaluación alentó el cumplimiento de los objetivos, esto de acuerdo con los medios de verificación, no obstante en las 60 entrevistas llevadas a cabo ni una representa la individualidad de los productores. Esto significa que los resultados se concentran en la colectividad, (es el representate que responde por todo el grupo de trabajo), pero no se prioriza el beneficio que cada indígena tiene, esto podría representar desigualdad en la participación de los beneficios otorgados por el programa o se ostenta la discriminación entre los indígenas productores y los que son trabajadores.

Es claro notar el seguimiento ordenado que la Universidad ha hecho de la evaluación al PROCAPI y es precisamente bajo este proceso que hemos

considerado importante describir cuales han sido los criterios que se llevaron a cabo en la evaluación. Por ello de forma por acertada integraremos la visión de algunos autores antes ya mencionados y compararemos su propuesta con lo presentado por la UAM.

De acuerdo con Schwandt y Halpern (1997, citado en Cardozo 2006), en la metaevaluación son contemplados los siguientes criterios: relevancia,..., representatividad y temporalidad. Estos criterios contemplan los siguientes estándares que tienen el propósito de comprobar: si la metodología empleada en la metaevaluación es la adecuada, si las evidencias encontradas son correctas (y, por tanto, relevantes, fiables, suficientes, representativas y han sido recabadas a tiempo), (Schwandt y Halpern, 1988). A los criterios antes señalados, enlistamos el de flexibilidad y consistencia.

**Tabla 5**

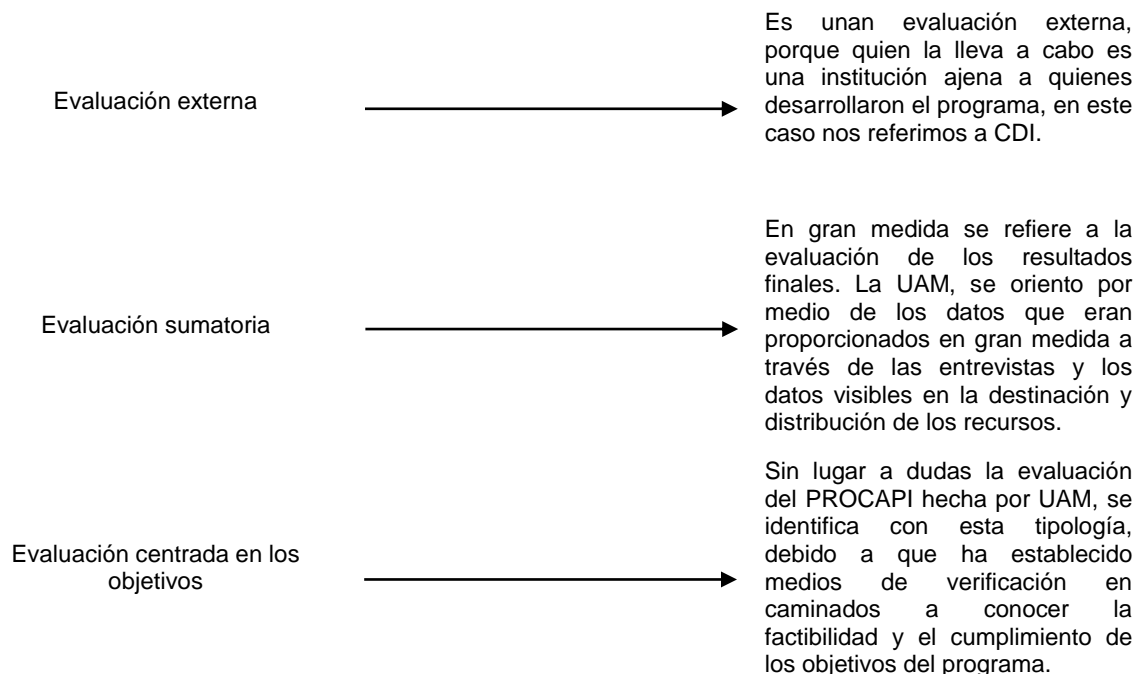
<b>CRITERIOS</b>	
<b>RELEVANCIA</b>	Este criterio impera en la iniciativa de la evaluación e incluye la trascendencia de la misma. Se estableció en el momento que se valoró la importancia de la evaluación.
<b>REPRESENTATIVIDAD</b>	Se enfoca principalmente en el manejo de muestras para la obtención de datos más precisos. Hemos considerado con anterioridad que en este sentido, la representatividad en las entrevistas se fomentó en un plano colectivo, donde solo funcionarios y representantes de los proyectos aportaron información. Dejando de lado la particularidades de los indígenas que conformaban los grupos de trabajo.
<b>TEMPORALIDAD</b>	Tiene que ver con el periodo de tiempo por el cual se brinda el apoyo del programa. Y el tiempo en que se entrega el informe final. Este aspecto fue atendido de forma poco detallada, pero logró brindar la información requerida.
<b>FLEXIBILIDAD</b>	Esté criterio careció de resultados, debido a que no existieron causas que propiciaran modificar el rumbo del trabajo, pero si se interactuó con los resultados obtenidos por CDI los cuales fueron incluidos de manera apropiada.

## CONSISTENCIA

Fue observable por la caracterización de calidad y la estructura lógica que se dio a la evaluación. Los resultados encaminaron un proceso sistemático o con sentido riguroso, que cumplió el principal propósito atender una cuestión del orden federal.

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación que la Universidad realizó, está orientada a los resultados y además concentra diferentes tipologías.



Fuente: Elaboración propia.

Presentado los criterios anteriores, y la tipología que siguió la Universidad atendemos que la utilización de medios de verificación han sido los adecuados para presentar un informe final y además cumplir con lo establecido por el orden federal, resultados que fueron propiciados por la obligatoriedad a la que quedó sujeta CDI con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El informe final fortaleció la estructura del programa y la atención de los proyectos productivos. Concluimos este capítulo afirmando los criterios de medición han sido apropiados, debido a que han alcanzado dar mayor orientación el proceso de evaluación.

La Universidad Autónoma de México ejecutó una evaluación con rigor y calidad, pero concentrado en la orientación presupuestal y la colectividad de los y las beneficiarias del programa. Esto significa que se debe fortalecer la representatividad en la medición de los resultados y el uso continuo de un proceso de retroalimentación.

## Conclusiones

Lamentablemente la gran desconfianza entre pueblos indígenas y clase política no ha aminorado. Por el contrario, parecería haberse profundizado a raíz de que se ha considerado el tema indígena como una cuestión de pobreza y marginalidad y no un asunto referido a derechos de los pueblos indígenas.

En general en México las políticas públicas para los pueblos indígenas no se desarrollan desde una visión indígena, debido a que no es transversal. Por ello la población indígena sigue viviendo en pobreza y territorialmente dentro de los municipios de menor índice de desarrollo humano.

Para los indígenas y lo que velan por el resguardo de sus derechos es necesario abrir espacios y hacerse escuchar, asumiendo la responsabilidad y las consecuencias que esto conlleve. Los programas de los gobiernos son realizados sin preguntar a los pueblos indígenas. Pero para ser tomados en cuenta deben estar involucrados dentro de los procesos decisorios. Bajo esta premisa las autoridades públicas son las que debieran propiciar la mesa de discusión social para resolver los problemas de los pueblos originarios.

Es sumamente importante y necesario realizar políticas públicas orientadas al desarrollo de los pueblos indígenas en los ámbitos económico, social, político y cultural, y garantizar que el presupuesto destinado a este sector sea orientado de forma correcta, a fin de que las comunidades salgan del retraso y la marginación. Los pueblos indígenas *no buscan propinas; lo que quieren son oportunidades para ser productivos y autosuficientes*, (Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados).

Como ya se mencionó un tema fundamental a atender es el principio de participación y consulta a los pueblos indígenas, al tenor de los instrumentos internacionales de los que México forma parte, a fin de empatar objetivos, metas y generación de indicadores que permitan evaluar el efecto de las políticas públicas en la materia.



Los pueblos indígenas no están en contra del desarrollo. Las políticas públicas implementadas para este sector social, debiesen establecer mecanismos que *proporcionen reglas de operación accesibles, además que se debe hacer buen uso de los recursos designados para ellos.*

Corresponde a las instituciones y el Estado generar programas de impacto, donde la población indígena se beneficie no solo a corto plazo, donde no solo se les brinde el recurso financiero como una estrategia política, sobre todo que los programas implementados como el PROCAPI sean legibles a la población, que se difundan dentro de este sector y que el presupuesto que se destine sea monitoreado constantemente. No se deben buscar solo resultados generales sino, resultados positivos que puedan contrastarse y mejorarse con la realidad de los pueblos indígenas en nuestro país.

Han sido los programas públicos, los que han propiciado la armonización de los pueblos indígenas con los cambios de la administración pública federal. La CDI fomenta el apoyo a los pueblos indígenas a través de sus programas públicos. La administración federal a través del recurso público propicia las políticas públicas en diferentes instituciones. La ley establece que cada programa público que opera con reglas de operación, debe evaluar sus programas para ser partícipes en el siguiente año fiscal. En el año 2007 la Universidad Autónoma Metropolitana fue la institución encargada de llevar una evaluación de resultados al PROCAPI en su primer año como programa público, 2006.

Es cierto que a través de la evaluación del PROCAPI hemos podido ser más sensibles a la relación que se tiene con los indígenas, pero debemos de comprender que los pueblos necesitan programas de calidad, que no disminuyan su patrimonio y que no se vean afectados por las cuestiones políticas. Más que el accionar de la administración federal, como ciudadanos y copartícipes de este territorio nacional, debemos considerar que hoy en día se necesitan políticas públicas que traigan beneficios que impacten la vida social de nuestro país. Se necesitan cambios radicales que deben ser iniciados por la demanda pública.

En la actualidad el PROCAPI de la CDI ya no sigue en marcha con el mismo nombre pero, el programa de productividad sigue operando, esta vez concentrando diferentes programas. (Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena.)

Una de las consistencias más importantes para conocer los resultados de los programas indígenas, sobre todo del PROCAPI consiste en evaluar el programa y al mismo tiempo lograr evaluar las evaluaciones realizadas, da mayor objetividad y dirección a la solución de los problemas indígenas. La metaevaluación en nuestro país es escasamente considerada como parte esencial del proceso de política pública; sin embargo es muy necesaria. La metaevaluación reestructurar la operatividad de los programas evaluados y la reorientación de los objetivos; siempre y cuando los metaevaluadores lo crean pertinente.

La metaevaluación no es necesariamente un proceso sistemático, pero si propicia el orden y la secuencia de los resultados proporcionados. Estos estándares (por llamarlos de un modo), han sido visibles en la evaluación de UAM al PROCAPI.

Atendiendo al párrafo anterior y para dar con mayor exactitud la conclusión a nuestra investigación, establecemos que, la evaluación realizada por UAM ha cumplido con una estructura adecuada (esto es visible, siguiendo el documento de la evaluación), ha atendido a la prioridad de su origen y fueron observables los criterios que miden la calidad y el orden de los resultados. No ha sido una evaluación que proporcione datos críticos, sino que ha quedado sujeta a dar respuesta solamente al PEF. No obstante si se presentaron recomendaciones de cambio para el programa, para que este pudiera tener mayor representatividad.

## Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, "Fundamentos de evaluación de políticas públicas", Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2010.
- Aguilar, Villanueva, Luis Fernando. "El estudio de las políticas públicas", México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, subí.
- Aguilar Villanueva Luis Fernando. "*Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*", Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Aguilar Villanueva Luis Fernando, (1993) "La implementación de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Almond, Gabriel. (2001). *Ciencia política: la historia de la disciplina*, en Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. Nuevo Manual de Ciencia Política (pp. 83-149). Madrid: Istmo.
- Arenilla Sáez Manuel "La administración pública entre dos siglos, (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar", Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
- Assies, Willem (1999) Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina, in Assies, Willem, Gemma Van der Haar y André Hoekema, México: EL Colegio de Michoacán. Artículo en línea, "La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad", disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4104/sierra.pdf?sequence=2>, consultado el 28 de mayo de 2015.
- Bardach, Eugene: "*Problems of Problem Definition in Policy Analysis*", publicado en Research in Public Policy Analysis and Management, John Cresine edit. Al JAI, Greenwich, Conn 1981.
- Bardach, Eugene: "*Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, Un manual para la práctica*", CIDE, México, Miguel Porrúa, 1998.
- Bañón Rafael y Carrillo Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1997.
- Becker (G.), 1964, Human Capital, New York, Wiley.

- BoegeEckart,” El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México”. Instituto Nacional de Antropología e Historia y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México 2008.
- Bustelo, María, 2001, *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España, 1995-1999*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, citado en: Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos; El caso de los programas de desarrollo social en México*, Porrúa, 2006.
- Campbell, D. y J. Stanley, 1996, *Experimental and quasi-experimental designs for research*, Chicago, Rand McNally, citado en: Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos; El caso de los programas de desarrollo social en México*, Porrúa, 2006.
- Canto Chac Manuel y Castro Soto Oscar, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, Movimiento ciudadano por la democracia, México, Distrito Federal, 2002.
- Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos; El caso de los programas de desarrollo social en México*, Porrúa, 2006.
- Carro Paz Roberto y González Gómez Daniel, “Administración de las Operaciones, Productividad y Competitividad”; Universidad Nacional de Mar del Plata, artículo en línea, disponible en: [http://nulan.mdp.edu.ar/1607/1/02\\_productividad\\_competitividad.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/1607/1/02_productividad_competitividad.pdf), consultado el 10 de septiembre de 2015.
- CDI (2014), *antecedentes*, [en línea], disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1387&Itemid=24](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Itemid=24) consultado el 29 de mayo 2014.
- Cohen, Michel, James y Johan Olsen, A, garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1, March, 1972.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, artículo en línea, disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1387&Item](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Item), consultado el 20 de mayo de 2015.
- Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Chávez Víctor “Ineficaces programas de apoyo para los pueblos indígenas” 10-03-2014, Última actualización, 11.03.2014. , consultado el 13 de septiembre de 2015.

Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/ineficaces-programas-de-apoyo-para-los-pueblos-indigenas.html>

CONEVAL, "La pobreza en la población indígena 2012," disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/POBREZA\\_POBLACION\\_INDIGENA\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf), consultado el 17 de junio de 2015.

CONEVAL, 2012-2013, (2014), [en línea], disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/Mecanismos\\_2008/SHCP/documentoTrabajo\\_Coordin\\_para\\_apoyo.pdf](http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/Mecanismos_2008/SHCP/documentoTrabajo_Coordin_para_apoyo.pdf), consultado el 31 de mayo 2014

Delgado Godoy Leticia, *Documentación sobre gerencia pública; Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional, 2009.

Desarrollo Indígena en 50 municipios, agosto de 2005, CDI, [en línea], disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/50municipios/50\\_municipios.pdf](http://www.cdi.gob.mx/50municipios/50_municipios.pdf), consultado el 07 de mayo de 2015.

Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003, [en línea], disponible en: <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/programas/pmr.pdf>,

Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero 2006, [en línea], disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2120603&fecha=24/02/2006](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2120603&fecha=24/02/2006), consultado el 07 de mayo de 2015.

Díaz, Luis Fernando, "La metaevaluación y su método", Ciencias Sociales 92-93: 171-192, (2001), II-III.

Dunn, (1989), citado en: Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, "Las políticas Públicas", Editorial Ariel, S.A. Barcelona (1992).

Feinstein, Osvaldo. (2006). "Evaluación Pragmática" en: Evaluación de Políticas Públicas; Mayo-Junio 2007. No. 836; ICE, Madrid, disponible en: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_836\\_19-31\\_\\_0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_836_19-31__0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf).

Esquer Rosas Rodrigo, Tesis de doctorado, Acciones de gobierno y su impacto en el índice de desarrollo humano de la comunidad de Torim, Guaymas sonora, 1997-2009, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Centro Interdisciplinario de Posgrados; Puebla, México, Junio 2012

- Ester García Sánchez, "Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 43. (Feb. 2009). Caracas.
- Garson David, (1992), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso", en Aguilar, Villanueva, Luis F. "El estudio de las políticas públicas", México, Ed. Miguel Ángel Porrúa
- Guerrero Amprarán Juan Pablo, (1995) "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en: GestionPolitica Publica, Vol. IV, Num. 1.
- Hecló, H. and A. Wildavsky, 1975. The Private Government of Public Money, London; Macmillan.
- Hogwood, B.W. From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain, Oxford University Press, Londres.
- House, Ernest R. Evaluación, Eficacia y Poder, Madrid: Morata 1993, (Original en inglés: 1980).
- Hudson y McRoberts, citado en: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, "Fundamentos de evaluación de políticas públicas", Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2010.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *José María Ramos, José Sosa y Félix coordinadores, evaluación de Políticas Públicas en México*, 2011.
- Lahera Eugenio P, "*Política y políticas públicas*", Santiago de Chile, agosto de 2004.
- Lasswell, H. D., The Future of Political Science, Nueva York, Atherton, (1963). -A Preview of Political Science, Nueva York, American Elsevier, 1971, en Aguilar, Villanueva, Luis F. (1992), "El estudio de las políticas públicas", México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Lerner, D. y H. D. Lasswell, The Policy Sciences, Stanford, CA, Stanford University Press, 1951, en Aguilar, Villanueva, Luis F. "El estudio de las políticas públicas", México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Lindblom, Charles E. y David Cohen. (1979). Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, Charles (1991) El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. México: Editorial, Miguel Ángel Porrúa.

- Los pueblos Indígenas (2014), [en línea], disponible: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-172-177.pdf>
- Marvick, D., (19977), ed., Harold D. Lasswell on PolitiealScienee. Chicago: University of Chicago Press, en Aguilar, Villanueva, Luis F. (1992), “El estudio de las políticas públicas”, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, “Las políticas Públicas”, Editorial Ariel, S.A. Barcelona (1992).
- Muñoz, Alma E. (“La Jornada julio de 2014 Reconoce la CDI fracaso de proyectos productivos aplicados en grupos indígenas”). Artículo en línea, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/13/politica/013n1pol>, consultado el 12 de agosto de 2015.
- Nina, Baltazar Esteban, “Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia”. Artículo en Línea, disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2015.
- Navarrete Linares Federico, “Los pueblos indígenas de México,” Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), México, 2008
- Nioche, Jean Pierre, 1982, “De l’ évaluation á l’ analyse de politiques publiques”, RevueFrancaise de SciencePolitique, núm. 1, febrero, Francia, citado en Cardozo, B. M. (2000), La evaluación del desempeño, en Méndez, J. L. y U. Raich (Coord.), Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales. Mexico, IFE – INAP.
- Pallares, Francesc, “Las políticas públicas: El Sistema Político en acción”, en: Arnoletto Eduardo Jorge, “Las Políticas Públicas”, Revista de Estudios Políticos nº 62 pg. 141- 1988, Cordoba, Argentina, 2014 eumed.net. Artículo en línea, consultado el 16 de septiembre de 2015.
- Patton, M.Q., 1997, Utilization-focusedevaluation. The new centurytext, ThousandOaks, SagePublications, citado en: Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos; El caso de los programas de desarrollo social en México*, Porrúa, 2006.

Política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales, 2011, artículo en línea, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i1857s.pdf>, consultado el 19 de junio de 2015.

Ponce Sernicharo, Gabriela y Flores Arenales, René, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), “Panorama de la condición indígena en Pueblos indígenas (2014), antecedentes, [en línea], disponible file:///C:/Users/Mancilla/Downloads/monografia\_nacional\_pueblos\_indigenas\_mexico.pdf consultado el 1 de junio de 2014 México”, documento de trabajo número 95, julio de 2010.

Pueblos indígenas (2014), antecedentes, [en línea], disponible file:///C:/Users/Mancilla/Downloads/monografia\_nacional\_pueblos\_indigenas\_mexico.pdf consultado el 1 de junio de 2014

Reglas de Operación del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena para el ejercicio fiscal 2013.

Reglas de Operación, (ROP) Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, 2006, 2012 y 2013.

Schwand, Thomas A. y Halpern, Edward S., Linking Auditing and Metaevaluation, Enhancing Quality in Applied Research, Newbury Park, Ca.: Sage, 1988, citado en Díaz, Luis Fernando, “La metaevaluación y su método”, Ciencias Sociales 92-93: 171-192, (2001), II-III.

Santos Guerra, Miguel Angel. “Metaevaluación: rigor, mejora, ética y aprendizaje”, en Jiménez Jiménez, Madrid: *Síntesis*, 1999.

Santos Guerra Miguel Ángel / Moreno Olivos Tiburcio, “¿El momento de la metaevaluación educativa? Consideraciones sobre la epistemología, método, control y finalidad, Revista Mexicana de Investigación Educativa, año/vol.IX, número 023, COMIE, Distrito Federal, pp.913-931, 2004.

Shaw, Ian F. (2003). La evaluación cualitativa Ed. Paidós. España.

Sieder, Rachel (2002) Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy, London: Palgrave, MacMillan. Artículo en línea, “La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad”, disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4104/sierra.pdf?sequence=2>, consultado el 28 de mayo de 2015.



Tamayo Sáez Manuel, *La nueva Administración Pública*, Rafael Bañón, Ernesto Carrillo Compiladores Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) de la CDI, Informe sobre la evaluación de resultados; Reporte Final, marzo 2007.

Uusikylä, P. y Virtanen, P. (2000), "Meta-Evaluation as a Tool for Learning: a Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland", en *Evaluation*, Vol. 6 N° 1, London, pp. 50-65, citado en Ester García Sánchez, "Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 43. (Feb. 2009). Caracas.

Warman Arturo, "Los indios mexicanos en el umbral del milenio", 2003.

Weimer, D y Vining A. *Policy analysis*. Prentice Hall. EE.UU, 1992.

Wholey (J. S.), 1972, *What Can We Actually Get From Program Evaluation?*, *Policy Sciences*, 3, p.361-369, en Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, "Las políticas Públicas", Editorial Ariel, S.A. Barcelona (1992).

Zorrilla, Vázquez Emilio, *Introducción al diseño de políticas para el desarrollo*, Universidad Anáhuac del sur, Colección Santo Tomas de Aquino- Economía Política, Miguel Ángel Porrúa, 1999.