

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Atención a Población Indígena 2009-2010



Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

Agustín Escobar Latapí
CIESAS-Occidente

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Salomón Nahmad Sittón
CIESAS-Pacífico Sur

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete

Hortensia Pérez Seldner

Liv Lafontaine Navarro

Florencia Leyson Lelevier

Consultores externos

Consultor Independiente

Paloma Bonfil Sánchez

Begoña Iguíñiz Echeverría

María Cristina Safa Barraza

Rocío Castañeda Pineda

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO 2009-2010

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Atención a Población Indígena 2009

Introducción

Con el propósito de contar con una perspectiva estratégica de instrumentos de política pública respecto a la atención de problemáticas sociales, se incluyó en el desarrollo de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2009-2010 un análisis integral, denominado *evaluación integral*, de los programas que conforman cada una de los diecinueve temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *evaluación integral* está estructurada a partir de los siguientes aspectos:

- a) **Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático.** Explica, de manera sucinta, el contexto del objetivo de los programas y el problema y necesidad que atienden.
- b) **Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática.** Analiza la pertinencia de los programas en términos de su diseño, es decir, respecto de la atención a la problemática, así como las complementariedades y similitudes.
- c) **Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto.** Valora los resultados de los programas con base en la evidencia disponible en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- d) **Retos y recomendaciones generales.** Identifica principales retos y recomendaciones para el grupo temático.
- e) **Análisis de la información disponible para la evaluación.** Examina la calidad y pertinencia de la información disponible para valorar adecuadamente los programas.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los diez programas que integran la temática de “Atención a Población Indígena”, elaborada a partir de la realizada la Mtra. Paloma Bonfil Sánchez con información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2009-2010.

Los programas considerados para el análisis se muestran en siguiente cuadro:

¹ En el anexo 1 se presentan los programas que integran cada temática.

Cuadro 1
Programas Federales de Atención a Población Indígena 2009

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	CDI	S	178
2	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblo Indígenas (PIBAI)	CDI	S	179
3	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	CDI	S	180
4	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	CDI	S	181
5	Programa Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PPCMJ)	CDI	S	182
6	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	CDI	S	183
7	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	CDI	S	184
8	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	CDI	S	185
9	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (PAID)	CDI	U	002
10	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	CDI	U	004

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

México es una sociedad que, pese a los innegables avances alcanzados, está marcada históricamente por la desigualdad que, a su vez, erosiona la cohesión social e inhibe el desarrollo y el ejercicio de las libertades y los derechos fundamentales. En México, la desigualdad de los pueblos indígenas tiene dos dimensiones fundamentales: la de los individuos y la de los colectivos; para abarcarlas, es necesario considerar el entrecruzamiento de factores como pertenencia étnica, generación, género, actividad económica y otros indicadores de bienestar, que se combinan para reproducir la marginación de los pueblos y poblaciones indígenas. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “cuando se toma en cuenta la desigualdad, la variable con la más alta contribución al nivel de desarrollo es el ingreso per cápita, con 67.6%. Le sigue en importancia la educación, 19.9%, y finalmente el indicador de longevidad, con 12.3%”.² En términos

² Informe de Desarrollo Humano 2006, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

generales, puede decirse que los datos disponibles confirman que el desarrollo en las regiones indígenas de México sigue siendo menor al del resto del país y que las desigualdades de la población y de los pueblos indígenas respecto de la sociedad nacional, se deben al rezago de sus lugares de residencia en términos sociales, económicos e institucionales.

Estas condiciones y sus efectos sobre la vida personal y colectiva de las poblaciones indígenas han llevado desde hace varias décadas a la expulsión y alta movilidad de esta población fuera de sus lugares de origen; de modo que de acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés) hoy hay indígenas residiendo en 98% de los municipios del país; y uno de cada cuatro indígenas reside en ciudades como población minoritaria y poco visible.

Por otro lado, 80% de los denominados municipios indígenas presenta condiciones de alta y muy alta marginación, lo que permite afirmar que las condiciones generales de vida de la población indígena siguen estando muy por debajo de la media nacional. Se trata entonces de una población estimada en más de 10 millones de personas, cerca de 10.5% de la población nacional, que enfrenta una situación de desigualdad de oportunidades, exclusión y discriminación generalizadas; asentada mayoritariamente en 665 municipios con 40% y más de población indígena y en 1,542 municipios con población dispersa; de la cual, 65% es hablante de alguna lengua materna y el 16.7% es monolingüe; que presenta además cifras de rezago en educación (27.3% de analfabetas mayores de 15 años, 13% de inasistencia escolar entre los 6 y los 14 años; con menos de 2% de acceso a la educación superior), en ingresos y ocupación (con sólo 47.6% de tasa de ocupación, 23.4% de población ocupada sin ingresos, y 53.5% de la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos), y en salud.³

De acuerdo con lo anterior, el rezago y la exclusión de la población indígena se presentan en condiciones complejas, en las que se combinan varios factores de manera desigual y diversa, por lo que no existe una sola respuesta a sus diferentes problemáticas; ya sea por razones de género, en un enfoque regional; o por factores de pertenencia étnica o relacionados con alguna problemática en particular. Una de las dificultades para resolver la desigualdad de oportunidades entre la población indígena es su localización: 28 de los 32 estados del país cuentan con algún grado de presencia indígena considerada a partir de 10 mil pobladores; dicha población se concentra en algunos estados y presenta diferencias importantes en cada uno. Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla y México concentran 70.7% de la población indígena.⁴

La inaccesibilidad, la dispersión y la falta de acceso a los mínimos de bienestar y a los servicios básicos otorgados por el Estado son algunas de las condiciones identificadas como potenciadoras de la exclusión de los pueblos y poblaciones indígenas y han sido, por tanto, objeto de atención institucional mediante programas, proyectos y acciones dirigidos a reducir la brecha de desigualdad de esta población. Este es el marco de los programas federales para la atención de la población indígena, operados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

A continuación se presentan algunos datos respecto de la situación de la población indígena en México.⁵

- El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la población indígena es casi 15% inferior al del resto de la población nacional. Esto se debe principalmente a la brecha de desigualdad en los ingresos (14.6 puntos porcentuales menos entre población indígena).

³ UNFPA, *Op. Cit.*

⁴ UNFPA, *Op. Cit.*

⁵ UNFPA, *Op. Cit.*

- Sólo 23% de la población indígena tiene acceso a la seguridad social. En regiones con alta densidad de población indígena la exclusión alcanza hasta el 90% de la población ocupada (Chiapas y Guerrero).
- Aproximadamente uno de cada cinco individuos indígenas no tiene acceso a la educación. El 79.5 y 91.1% de los no indígenas ha terminado la primaria a los 13 y a los 16 años de edad, respectivamente; asimismo, a los 16 años, 60.6% de los jóvenes ya concluyó la secundaria; mientras que entre la población indígena estos porcentajes son significativamente menores: sólo 60.1 y 78.3% concluye la primaria entre los 13 y 16 años de edad, y sólo 37.9% de los adolescentes indígenas de 16 años tiene la secundaria terminada. Finalmente, apenas entre 2 y 3% de los jóvenes indígenas de ambos sexos accede a la educación superior.
- Según el Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas (IRSPI)⁶ publicado en 2010 por la CDI, las regiones indígenas más marginadas del país son: la Tarahumara, la región Huichol, las montañas de Guerrero y los Altos de Chiapas.
- Cerca de 3 millones de indígenas se desplazan fuera de sus regiones de origen en busca de trabajo, al no encontrarlo en sus propias localidades. Datos de 2005 establecen que cerca de 20% de la población indígena reside ya en las ciudades, en 2010 se habla ya de un 25%.
- Dentro de estas condiciones generales, existen subgrupos poblacionales con desventajas acrecentadas como es el caso de los jóvenes, la población desplazada por la fuerza de su lugar de origen, la población indígena migrante y las mujeres que presentan mayores rangos de desigualdad.
- En particular, las mujeres indígenas representan uno de los sectores más marginados del país, no sólo por las condiciones de exclusión y falta de acceso a las oportunidades que ya se han señalado sino a una combinación de factores internos entre los que se destacan los obstáculos para participar en la toma de decisiones, las desventajas de su inserción laboral y de acceso a ingresos y propiedad, la división sexual del trabajo (responsabilidades domésticas) y el desconocimiento generalizado de los derechos a los que son acreedoras.

De esta forma, los diez programas y proyectos presupuestales que se analizan en el presente documento se desarrollan en un contexto de graves desigualdades para su población objetivo.

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Los diez programas observados en la Evaluación Específica de Desempeño (EED) se dirigen a la atención de población indígena y se operan en su totalidad por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); atienden distintas problemáticas de la marginación indígena: rezago en infraestructura básica de comunicación terrestre, electrificación, agua potable, drenaje y saneamiento; desarrollo productivo y económico; acceso a la alimentación y a la educación; acceso a la justicia; desplazamiento forzoso; desarrollo cultural, y acceso a medios de comunicación. Estas problemáticas no son, desde luego, todas las que afectan de manera negativa a los pueblos y poblaciones indígenas del país; sin embargo, constituyen aspectos centrales para el desarrollo y para la elevación de sus condiciones de vida, y en otros casos, intervenciones institucionales focalizadas en aspectos, sectores específicos o realidades poco atendidas por otras dependencias del gobierno federal.

⁶ Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas (IRSPI), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Los programas operados por la CDI han conformado, en las distintas etapas de su diseño e implementación, estrategias institucionales dirigidas a promover el desarrollo indígena de acuerdo con las prioridades y propuestas de la institución y de su administración en turno. Cada uno de los programas revisados corresponde así a una política indigenista y de desarrollo social cuyos objetivos se plasmaron en su diseño y propósito. En este sentido, el Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) se concibió como estrategia de transferencia de recursos para el desarrollo; los Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI), como estrategia para reducir la brecha de acceso a la educación básica de niños y niñas indígenas; el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblo Indígenas (PIBAI), como medio para convocar la mezcla de recursos y la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la atención de infraestructura básica a los pueblos indígenas. Por otro lado, cabe señalar que ninguno de los programas revisados tiene cobertura universal entre la población indígena; son acciones institucionales focalizadas concebidas para detonar procesos de desarrollo en las regiones y sectores atendidos.

Por una parte, cada uno de los programas operados por la CDI atiende problemas vigentes, de muy complicada solución y que, pese a los avances obtenidos, aún representan prioridades para la acción institucional dirigida al desarrollo y la justicia social. Por otra parte y en términos generales, los programas de la CDI han estado sometidos a reformulaciones constantes, resultado tanto de las evaluaciones externas, como de las adecuaciones dispuestas por las directivas institucionales bajo diversos criterios.

En este contexto, un primer acierto es la continuidad de los programas, toda vez que no existen otros dispositivos en el gobierno federal específicamente focalizados a la población indígena. Otro elemento positivo son los objetivos de los lineamientos y reglas de operación de los programas y proyectos presupuestales, que tienen como propósito general contribuir a reducir la brecha de desigualdad al ampliar el acceso de la población beneficiaria a los recursos institucionales; impulsar las capacidades productivas y de reproducción social de la población y los actores sociales indígenas, y establecer las condiciones para el ejercicio de los derechos y la ciudadanía indígenas en términos de la decisión sobre sus recursos, sus problemas y, en última instancia, sus opciones de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, los programas operados por la CDI responden en sus planteamientos formales a la demanda indígena de atención incluyente y participativa por parte del Estado. No obstante, las evaluaciones externas disponibles, señalan que la operación de estos programas se puede ver comprometida por inercias, intereses políticos locales y federales, falta de condiciones en la estructura organizacional de la dependencia, y recursos presupuestales.

El desarrollo de recursos productivos y la generación de ingresos que constituyen aspectos centrales en las condiciones de pobreza de la población indígena, se atienden en la CDI, a través del PFRI, el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) y el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI). Los tres programas ofrecen recursos económicos a grupos organizados indígenas para fomentar la actividad productiva a distintos niveles: desde el familiar, hasta el de proyectos de impacto regional y cadenas productivas. Aún no se cuenta con información sobre el aumento en los ingresos de la población beneficiaria de estos tres programas, pues en algunos casos las mediciones aún no se han levantado, y en otros, el indicador no especifica que ese aumento se derive de los efectos del programa. Esta es una debilidad general dentro de la institución, pues la falta de seguimiento a los resultados entre los beneficiarios de los programas no permite establecer con fundamento su pertinencia. No obstante, existen disposiciones dentro de la estructura de los programas que

deberían permitir el logro de sus objetivos: la participación de la población beneficiaria, la transferencia de recursos y el desarrollo de capacidades, entre los principales.

Por un lado, la distribución de la población indígena ocupada por sector de actividad muestra que poco más de 43% se encuentra en el sector primario, la tercera parte se concentra en el sector terciario y sólo 21% está en el sector secundario. De esta forma, los tres programas de desarrollo productivo atienden un problema prioritario entre las poblaciones indígenas: la pobreza desde una perspectiva, que, al menos en el discurso institucional debería integrar a los beneficiarios de los programas en las decisiones y el seguimiento de los mismos. Por otro lado, el diseño de los tres programas permite también una incidencia institucional regional, la interlocución con actores colectivos y representaciones indígenas a nivel local y regional y, la planeación integral de modo que, aún cuando estos beneficios no se aplican generalmente pues cada programa funciona con sus propias reglas y propósitos.

Los datos consignados en el apartado anterior hablan de la necesidad de mantener e incrementar las acciones institucionales de fomento educativo. La brecha del acceso, permanencia y conclusión de los diversos ciclos de la educación formal entre la población indígena y la nacional, si bien ha disminuido en términos de asistencia escolar (al menos para las generaciones más jóvenes) no ha podido cerrarse en lo que respecta a la calidad de los servicios, a la eficiencia terminal y al desempeño escolar. Si a este problema se le agrega el de la desnutrición que prevalece entre la población indígena, es indiscutible la pertinencia de programas como el PAEI, con una cobertura de 70 mil niños y jóvenes. El diseño del PAEI es uno de los que más se ha modificado debido a que el programa es ya histórico (primero en el Instituto Nacional Indigenista (INI) y ahora en la CDI) y a que las condiciones de la problemática si bien no se han resuelto, sí se han transformado. Este programa es único en su tipo y no hay otro servicio dentro de la Administración Pública dirigido a garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo a través de recursos para el alojamiento, la alimentación y el apoyo escolar.

De esta forma, la información disponible muestra que los programas de la CDI conforman espacios desiguales de atención a problemáticas relevantes para el desarrollo y el ejercicio de derechos de las poblaciones y los pueblos indígenas. En general, cuentan con recursos limitados para la obtención de los resultados que se proponen; operan de acuerdo con la normatividad vigente y alcanzan de manera satisfactoria las metas que se proponen, pero no existe evidencia suficiente para señalar que resuelven la problemática por la que fueron creados.

Con respecto a la cobertura, dada la magnitud del rezago y las problemáticas de desarrollo de la población indígena, no es concebible suponer que una sola dependencia pueda responder a las necesidades de desarrollo de los pueblos y poblaciones indígenas, por lo que el tema de la cobertura limitada no puede considerarse una falla en el desempeño institucional sino, por el contrario, un espacio de oportunidad para la ampliación de la atención de los programas federales a este sector de la población. No obstante, la CDI no cuenta hasta ahora con un parámetro institucional que integre en un solo sentido las acciones de sus programas, por lo que se observan diferencias importantes entre ellos que afectan su desempeño, eficiencia y eficacia, así como los resultados que obtienen. En la medida en que cada programa representa una estrategia institucional distinta de articulación con la población indígena y con otras instituciones de los tres órdenes de gobierno, la desarticulación de estas acciones afecta la operación en terreno de los programas y dificulta que se conviertan en instrumentos de desarrollo, con perspectiva de equidad y diversidad cultural.

Finalmente, la información disponible muestra que el logro de los objetivos (el propósito) de los programas de la CDI requiere, dada su estructura, de un trabajo institucional intensivo y especializado (de campo y de gabinete) para el cual la institución no cuenta con suficientes recursos materiales, humanos ni presupuestales. Asimismo, se requiere reforzar los mecanismos de participación social en las definiciones institucionales y el seguimiento a sus resultados. En suma, mientras los indicadores disponibles muestren, como hasta ahora lo hacen, que pese a los avances obtenidos, los pueblos y poblaciones indígenas siguen inmersos en condiciones inaceptables de rezago e inequidad social, los programas que se operan desde la CDI en atención a este sector, constituyen una prioridad.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

De acuerdo con la información disponible en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), aún cuando no se logra captar la dimensión total de las acciones institucionales dirigidas al desarrollo de los pueblos y poblaciones indígenas, los programas de la CDI operan adecuadamente. Es decir, los mecanismos institucionales son suficientemente claros y están lo suficientemente probados, para cumplir las metas y operar conforme a lo establecido en sus lineamientos, reglas de operación y normatividad vigente.

La mayor parte de la información disponible en el SED muestra el cumplimiento en tiempo y forma de las metas y el ejercicio de recursos, pero apunta poco al logro del propósito de los programas. Esta información debe buscarse dentro de los documentos con información cualitativa cargados al sistema. Al analizar la información disponible puede observarse que; con excepción del PIBAI es el programa de mayor peso en la dependencia en términos presupuestales y de mayor margen de maniobra para la negociación con otras instancias de gobierno, la mayor parte de los programas no incide en la modificación de las estadísticas de rezago de la población indígena, sino que constituyen acciones detonadoras o replicables diseñadas para la interlocución con una población culturalmente diversa, socialmente excluida y articulada en organizaciones y representaciones con distinta capacidad de gestión y convocatoria. Es decir, los programas operados por la CDI representan una experiencia de diseño de acciones institucionales específicamente dirigidas a población indígena que podría aprovecharse y replicarse por otras instituciones en los tres órdenes de gobierno.

El PIBAI constituye una experiencia exitosa de negociación para la suma de recursos federales, estatales y municipales en la dotación de servicios básicos a localidades y regiones indígenas. Una de sus fortalezas es su posibilidad de involucrar en la atención a la población indígena a otros órdenes de gobierno y dependencias que suman recursos para el desarrollo de los pueblos y poblaciones indígenas. Este también es el caso del PROCAPI, que plantea como uno de sus objetivos específicos ampliar la inversión pública en regiones indígenas mediante el acuerdo y la coordinación de acciones con los distintos órdenes de gobierno, así como con Organizaciones de la Sociedad Civil para que, mediante la mezcla de recursos, se apoye a los proyectos.

Una de las principales fortalezas de los programas operados por la CDI es la atención a problemáticas de desarrollo o de sectores escasamente atendidos por la Administración Pública; es el caso de la población indígena femenina, de la población desplazada forzosamente de sus regiones de origen y de los creadores culturales y comunicadores indígenas.

La CDI cuenta con la capacidad institucional para atender las recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas; tiene dentro de su estructura un área de evaluación y otra de generación de

indicadores que pueden apoyar tanto en la incorporación de las recomendaciones, como en la generación de información institucional. También cuenta con un área de coordinación de programas con capacidad para vincular las acciones de cada programa regional, temática o coyunturalmente.

Otra de las fortalezas son la experiencia del personal institucional y el conocimiento que éste tiene de la población con la que trabaja y la relación que ha establecido con las representaciones indígenas para operar los programas y acercarse al cumplimiento de los objetivos que cada uno se plantea. Pese a los pocos recursos disponibles en esta área, el personal operativo de la CDI representa un activo importante para estos programas.

Por otro lado, el ejercicio de evaluación de desempeño de los programas de la CDI en 2009 mostró que la mayoría de ellos atendió en cierto grado las recomendaciones de la EED 2008 y, en el caso de los que tuvieron evaluaciones externas, también se impulsaron algunas acciones derivadas de las recomendaciones. Es decir, que en la institución se observa una disposición a incorporar en sus mecanismos de operación, en su registro y generación de información, sugerencias de miradas externas.

d) Retos y recomendaciones del grupo evaluado

Con respecto a los retos que enfrentan los programas operados por la CDI, se ha señalado ya la insuficiencia crónica de recursos; la falta de estructura organizacional en la dependencia y la magnitud del rezago en el desarrollo de los pueblos indígenas como marco de limitaciones para los resultados que se obtienen. No obstante, dentro de estos límites, la información disponible permite vislumbrar algunos nichos de oportunidad para mejorar el desempeño de este conjunto de acciones institucionales para el desarrollo de los pueblos y poblaciones indígenas.

Dentro de los retos estructurales, se observa que la dependencia no cuenta con un marco de planeación integral que vincule a sus programas y potencie así sus efectos entre la población beneficiaria, no sólo en términos de cobertura y recursos, sino de continuidad e integralidad en la atención otorgada. Hasta ahora, cada programa funciona como un apartado en sí mismo y el acceso a la justicia, por ejemplo, no se aplica en la operación del PFRI; asimismo, éste no se vincula orgánicamente con el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI). Este espacio de oportunidad para la planeación institucional de la CDI y participativa con los actores indígenas involucrados puede aprovecharse dentro de la dependencia.

Otro reto importante que enfrentan los programas operados por la CDI es el fenómeno paralelo de la urbanización de la población indígena y la falta de cobertura de la población rural. Ambos casos suponen una presión importante en la demanda de los recursos ofrecidos por los programas de la CDI.

Al respecto, se recomienda revisar las reglas de operación y los lineamientos para incluir a la población indígena urbana hasta ahora no elegible, así como a la población rural que ha ido quedando fuera de la cobertura de otros programas federales; o bien, impulsar disposiciones en otras dependencias para la atención de estos sectores.

Dentro de la CDI y como se observa en la información disponible en el SED, no existe una política transversal de enfoque de género. Las mujeres y los jóvenes constituyen sectores poco visibles y poco atendidos dentro de los programas de la dependencia. Con excepción del POPMI, los demás programas y proyectos presupuestales de la entidad atienden y registran -o no- sus acciones con

población indígena femenina según sus propios criterios, y no existe un mecanismo claro para visualizar la problemática específica de las mujeres y responder a sus especificidades en las áreas de atención de los programas. En este sentido, se recomienda revisar los programas de la CDI de manera integral para incorporar datos, mecanismos e indicadores de género en su operación, con la probable excepción del PIBAI donde el enfoque de género no aplica dado que el programa se refiere a infraestructura y obra pública.

Asimismo, la información disponible muestra que existe un problema en las definiciones de población potencial y población objetivo, pues éstas se han hecho bajo criterios estandarizados, además de que varios de los programas dependen de la demanda. Se recomienda que la CDI defina institucionalmente la población potencial de cada programa.

Finalmente, se recomienda que los programas trabajen más de cerca con el área de indicadores de la CDI para afinar sus propios indicadores, para lo cual se requiere que dicha área participe en el seguimiento a los procesos de evaluación.

e) Análisis de la información disponible para la evaluación

En términos generales, la información disponible permite afirmar que los programas de la CDI presentan avances importantes en sus indicadores a nivel operación, aunque no todos registran el cumplimiento de sus respectivos objetivos; esto se agudiza ante la falta de una planeación efectiva a largo plazo de más de diez años.

Por otra parte, el SED muestra que no hay datos suficientes para actualizar la información disponible sobre las problemáticas específicas a nivel beneficiarios y de ese modo, evaluar o registrar los resultados de las acciones institucionales de desarrollo.

A partir de lo observado en la EED 2009 y la información del SED puede afirmarse que, si bien se observan mejoras en la construcción de los indicadores, en general, los programas de la CDI aún requieren mayor rigor en sus instrumentos metodológicos para medir la percepción de los beneficiarios, el cumplimiento de sus metas y, sobre todo, el logro de sus objetivos.

En este sentido, sólo cabe añadir que el SED puede llegar a convertirse en una herramienta con un mayor aprovechamiento por parte de los programas si se permitiera subir más documentación cualitativa y de resultados parciales que dé mejor cuenta de las actividades institucionales y los logros paulatinos que se van obteniendo a lo largo de cada ejercicio fiscal y en el mediano plazo.

Referencias

SED 2010: Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

Informe de Desarrollo Humano 2006, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas (IRSPI), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Anexo 1

Listado de las Evaluaciones Integrales del Desempeño de los Programas Federales 2009

Programas Federales de Atención a Población Indígena 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	CDI	S	178
2	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblo Indígenas (PIBAI)	CDI	S	179
3	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	CDI	S	180
4	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	CDI	S	181
5	Programa Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PPCMJ)	CDI	S	182
6	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	CDI	S	183
7	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	CDI	S	184
8	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	CDI	S	185
9	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (PAID)	CDI	U	002
10	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	CDI	U	004

Programas Federales de Conservación y Generación de Empleo 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Servicios de Guardería	IMSS	E	007
2	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	S	043
3	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL	S	071
4	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	SEDESOL	S	174
5	Programa de Fomento al Empleo (PFE)	STPS	U	001
6	Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	STPS	U	002

Programas Federales de Atención Médica 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Atención a la Salud Pública	IMSS	E	001
2	Atención Curativa Eficiente	IMSS	E	002
3	Atención de Urgencias	ISSSTE	E	013
4	Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud	SALUD	E	023
5	Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación	SALUD	E	036
6	Programa IMSS- Oportunidades	IMSS	S	038
7	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	S	039

Programas Federales de Salud 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Formación de Recursos Humanos Especializados para la Salud (Hospitales)	SALUD	E	010
2	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	SALUD	E	022
3	Programa Comunidades Saludables	SALUD	S	037
4	Caravanas de la Salud	SALUD	S	200
5	Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)	SALUD	S	201
6	Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)	SALUD	S	202
7	Seguro Popular	SALUD	U	005

Programas Federales para el Financiamiento de Actividades Productivas 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	PROCAMPO	SAGARPA	S	161
2	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	SAGARPA	S	210
3	Programa de Atención a Problemas Estructurales	SAGARPA	S	211

Programas Federales y Fondos Públicos para el Apoyo de Actividades Productivas y Rurales 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Opciones Productivas (POP)	SEDESOL	S	054
2	Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	SAGARPA	S	170
3	Programa de Soporte al Sector Agropecuario	SAGARPA	S	198
4	Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	SAGARPA	S	212
5	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SRA	S	088
6	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	SRA	S	089
7	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	SRA	S	203

Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	ECONOMÍA	S	016
2	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	ECONOMÍA	S	017
3	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	ECONOMÍA	S	020
4	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	ECONOMÍA	S	021
5	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	ECONOMÍA	S	097
6	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	ECONOMÍA	S	151
7	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	ECONOMÍA	S	214
8	Reconversión de Sectores Productivos	ECONOMÍA	U	001

Programas Federales de Vivienda e Infraestructura Local 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa Hábitat	SEDESOL	S	048
2	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	SEDESOL	S	058
3	Programa 3 x 1 para Migrantes	SEDESOL	S	061
4	Programa de Vivienda Rural	SEDESOL	S	117
5	Rescate de Espacios Públicos	SEDESOL	S	175
6	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASGRAH)	SEDESOL	S	213
7	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	SEDESOL	S	216
8	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	CONAVI	S	177
9	Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	CONAVI	U	001
10	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	SEMARNAT	S	074
11	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	SEMARNAT	S	075

Programas Federales, Subsidios y Fondo de Apoyo ante Contingencias 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas (PACC)	SAGARPA	S	173
2	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	AGROASEMEX, S.A.	S	001
3	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	AGROASEMEX, S.A.	S	172
4	Fondo de Contingencias y Autoseguro	AGROASEMEX, S.A.	S	199

Programas Federales de Desarrollo Forestal 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	SEMARNAT	S	044
2	Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	SEMARNAT	S	045
3	Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH)	SEMARNAT	S	110
4	Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	SEMARNAT	S	122
5	Proárbol - Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA)	SEMARNAT	S	136
6	Proárbol - Manejo de Germoplasma y Producción de Planta	SEMARNAT	U	003
7	Proárbol - Promoción de la Producción y la Productividad de los Ecosistemas Forestales de Manera Sustentable	SEMARNAT	U	005
8	Proárbol - Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales	SEMARNAT	U	006

Programas Federales dirigidos a la Sustentabilidad Ambiental 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	SAGARPA	S	195
2	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	SEMARNAT	S	046
3	Programa de Agua Limpia	SEMARNAT	S	047
4	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	SEMARNAT	S	049
5	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	SEMARNAT	S	079
6	Programa de Desarrollo Parcelario	SEMARNAT	S	080

Programas Federales de Ayuda Alimentaria 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	SEDESOL	S	052
2	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	SEDESOL	S	053
3	Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	SEDESOL	S	118

Programas Federales de Atención a Personas en Condiciones de Pobreza 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	SALUD, SEDESOL, SEP	S	072
2	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	SALUD	S	149
3	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	SALUD	S	150

Programas Federales de Atención a Personas en Condiciones de Marginación 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	S	057
2	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	SEDESOL	S	065
3	Programa de Coinversión Social	SEDESOL	S	070
4	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)	SEDESOL	S	155
5	Programa 70 y Más	SEDESOL	S	176

Programas Federales de Apoyos para Investigación y Becas para Estudios 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	SEP	S	027
2	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	SEP	S	028
3	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP	S	108
4	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	SEP	S	156
5	Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	CONACYT	S	190
6	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	CONACYT	S	191
7	Fortalecimiento a Nivel Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	CONACYT	S	192
8	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	CONACYT	S	225

Programas Federales para el Mejoramiento de la Educación Básica 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (CONAFE)	SEP	S	022
2	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	SEP	S	024
3	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	SEP	S	029
4	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	SEP	S	033
5	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	SEP	S	084
6	Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	SEP	S	111
7	Programa Asesor Técnico Pedagógico	SEP	S	119
8	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio (PNAPMEBS)	SEP	S	127
9	Programa Nacional de Lectura	SEP	S	128
10	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	SEP	S	152
11	Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	SEP	S	221
12	Programa Escuela Segura (PES)	SEP	S	222

Programas Federales para el Mejoramiento de la Educación Media Superior y Técnica 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Prestación de Servicios de Educación Técnica	SEP	E	008
2	Programa Educativo Rural (PER)	SEP	S	126
3	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	SEP	U	006

Programas Federales para el Mejoramiento de la Educación Superior 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado	SEP	E	010
2	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	SEP	S	030
3	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	SEP	S	031
4	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	SEP	S	035
5	Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales	SEP	U	007
6	Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	SEP	U	008
7	Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales	SEP	U	009
8	Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	U	010
9	Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	U	011
10	Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales	SEP	U	012

Programas Federales de Cultura y Deporte 2009				
No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Cultura Física	SEP	S	204
2	Deporte	SEP	S	205
3	Alta Competencia	SEP	S	206
4	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	SEP	S	207
5	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	SEP	S	208
6	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	SEP	S	209