

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**INFORME EJECUTIVO  
DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 2007  
DEL PROGRAMA PROMOCIÓN DE CONVENIOS EN MATERIA DE  
JUSTICIA DE LA CDI**

**INVESTIGADORES:**

**MTRO. ARTURO CHÁVEZ LÓPEZ  
LIC. MOISÉS DOMÍNGUEZ PÉREZ  
ING. ARTURO MONTAÑANA SURIÓ  
LIC. MARTHA FABIOLA ZERMEÑO NÚÑEZ**

**AYUDANTE DE INVESTIGACIÓN: VANESSA RESENDIZ SAUCEDO**

**10 de diciembre de 2007**

El PPCMJ definió como el problema razón de ser de su existencia *la ausencia en la vigencia de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes*, lo que desde nuestra consideración resulta clara y correctamente identificado. La Matriz de Marco Lógico<sup>1</sup> (MML) del PPCMJ señala que el *Fin* de éste es *contribuir a hacer vigentes los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes*; en tanto que el *Propósito* se definió como *Pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes incrementan sus capacidades para acceder a la jurisdicción del Estado y promover el reconocimiento de sus derechos*. Con base en las definiciones establecidas por el CONEVAL, se considera que ambos están bien definidos y contribuyen a la solución de aquel. Los *Componentes* son adecuados aunque insuficientes para conseguir el *Propósito*, siendo necesario enriquecerlos a fin de que el Programa cuente con mayores herramientas para el logro de sus objetivos. Lo mismo sucede con las *Actividades* incluidas en la MML, las que si bien son necesarias, no son suficientes para generar los *Componentes*. Por todo lo anterior, queda de manifiesto que la lógica interna del Programa es clara al tener una relación causal adecuada, aunque no permite la plena consecución de sus objetivos más elevados.

En cuanto a los indicadores, no todos resultan claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables; tienen identificada una temporalidad, pero en ningún caso se especifica una línea de base. Todos cuentan con medios de verificación de información, aunque no en todos los casos se tienen medios para validar su veracidad. Los *Supuestos* son adecuados pero insuficientes, pues a nivel de *Componente* y *Propósito* no se señala ninguno. De modo que, en general, pese a que la mayoría de elementos que componen la Matriz, tanto en su lógica vertical como en la horizontal, están correctamente definidos y alineados, a nivel global la lógica de la Matriz de Marco Lógico no se valida en su totalidad.

Por lo que hace a la *población potencial*, esto es, la población que presenta el problema que justifica la existencia del PPCMJ, son los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes. No obstante estar bien identificada y definida, dicha población aun está parcialmente cuantificada y caracterizada. En relación a la *población objetivo*, el Programa la ubica en aquellos núcleos agrarios, es decir, a las comunidades y ejidos, particularmente los

---

<sup>1</sup> Proporcionada por el Programa, octubre de 2007.

que tienen carácter indígena, así como las organizaciones sociales y civiles que están integradas por indígenas los cuales son parte de aquella población potencial. No obstante, es incorrecto incluir en ella a las organizaciones sociales y civiles que no son indígenas o que no se integran por indígenas. La justificación de esto en cierta forma resulta adecuada, en tanto se asegura que aquellas constituyen un medio para contribuir al logro de los fines; no obstante, ello resulta insuficiente para fundamentar el otorgamiento de beneficios a población no indígena, con ello considerarla parte de la *Población Objetivo*.

Se pudo constatar que el Programa cuenta con criterios y mecanismos adecuados para determinar las unidades de atención; cuenta también con información actualizada y sistematizada en términos del Padrón de sus Beneficiarios, el cual es actualizado y depurado con regularidad, lo que le permite saber con certeza quiénes reciben los apoyos que otorga. Además, el Programa cuenta con información sistematizada y actualizada sobre las características socioeconómicas de la población que beneficia.

Las definiciones más importantes contenidas tanto en la MML como en las Reglas de Operación no se corresponden. El *Fin* y el *Propósito* señalados en la Matriz aluden a objetivos diferentes en calidad y dimensión a los señalados en los *Objetivos General* y *Específico* de las Reglas, siendo más fieles a la naturaleza del Programa los señalados en la primera que en las segundas.

Por otro lado, existen evidencias que muestran que los servicios que brinda son adecuados para los fines señalados. Así mismo, los objetivos del Programa encuentran una relación lógica tanto con el objetivo 15 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como con las estrategias 15.2 y 15.6 que de él derivan; y con 3 de los 4 objetivos estratégicos de la institución.

El Programa representa un esfuerzo gubernamental único e insustituible que recoge la experiencia ininterrumpida de varias iniciativas que en ese campo iniciaron sus operaciones casi 20 años atrás, todo lo cual le permite atender a cientos de organizaciones y a miles de indígenas en casi todo el país, quienes buscan conocer, promover, ejercer y defender sus derechos y formas de justicia. Este carácter único, hace que no exista un programa o acción pública federal que represente duplicidad con el PPCMJ. Por el contrario, existen varios

encaminados a contribuir en la promoción, procuración y defensa de los derechos y la justicia indígenas, con los cuales el Programa resulta complementario. No obstante esta oportunidad, el Programa no ha emprendido acciones para capitalizarla mediante la coordinación y colaboración efectivas.

Siendo un Programa de la CDI, recibe financiamiento público establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no recibe monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.). Esto, no obstante que su propia normatividad deja abierta la posibilidad de que los beneficiarios aporten algún recurso para los proyectos. Al ser un Programa dirigido a sectores en marginación y pobreza, se considera en función de sus objetivos y estrategias, que no es pertinente solicitar algún pago a los beneficiarios por el servicio otorgado

Por otro lado, el Programa no cuenta con los elementos fundamentales de una Planeación Estratégica que le permitan contar con planes de acción para el corto, mediano y largo plazo, así como con indicadores, metas, estrategias y políticas que orienten su acción y así poder avanzar en la consecución de su *Propósito* y *Fin*. Esta carencia se debe a que no tiene establecidos diversos mecanismos de planeación que lo orienten a una acción estratégica, como lo puede ser, precisamente, la puesta en práctica de la MML, la cual le normaría diversos procesos orientándolos a fines estratégicos, como por ejemplo, el esquema mediante el que se establecen, definen y monitorean metas e indicadores.

La ausencia de la planeación estratégica en el Programa repercute en que no cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo, pues como se recordará, además no se tiene adecuadamente cuantificada y caracterizada a la población potencial y a la objetivo. Este hecho, aunado a la ausencia de un diagnóstico completo de la problemática, así como de la ausencia de líneas de base, impide saber a ciencia cierta el avance en la cobertura que a la fecha presenta, y con ello valorar si es el adecuado considerando su *Fin* y *Propósito*.

Pese a que el Programa cuenta con una estructura organizacional bien institucionalizada que le permite producir los *Componentes*, ello no es suficiente para asegurar el logro del *Propósito* en algún plazo, pues aquellos siendo necesarios no son suficientes; por lo que se

hace necesario su fortalecimiento mediante la instauración de nuevas *Actividades y Procesos* que les permitan ser más eficaces y eficientes.

La mayor fortaleza del Programa se sitúa en sus esquemas de operación. Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la entrega de los beneficios de sus tres *Componentes*. La selección de los beneficiarios se basa en los criterios de elegibilidad y en los requisitos establecidos en las Reglas de Operación. De hecho, el Programa cuenta con información sistematizada que le permite conocer las características de los beneficiarios, es decir, de la demanda efectiva, aunque no de la demanda potencial. Además de que cuenta con información sistematizada que permite dar seguimiento oportuno a la ejecución de los distintos procesos establecidos en dicha normatividad.

En la operación del 2007, se atendieron las características establecidas en las Reglas de Operación para el otorgamiento de los diferentes apoyos, como lo muestra el hecho de que se respetaron los montos máximos estipulados por tipo de apoyo; aunado a ello, otro rasgo positivo es que en este año se ejerció el gasto conforme a lo programado.

Precisamente, una faceta de la fortaleza de la operación del Programa lo constituye su administración financiera, la cual utiliza prácticas y procesos plenamente sistematizados, que proporcionan información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa. Los mecanismos de transferencia de recursos operan eficaz y eficientemente dado a que existe una plena integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera. Ello le permite identificar y cuantificar algunos aspectos sustantivos de la operación como los costos de operación y los costos unitarios, aunque no algunos que requieren definiciones derivadas de la planeación estratégica, como por ejemplo el costo efectividad.

Pese a que el Programa tiene diversos indicadores que le permitirían monitorear y evaluar su accionar, aun no cuenta con las condiciones para lograr que cumplan con esa función. Por ejemplo los de eficiencia y eficacia señalados en su Matriz no han sido alimentados por los sistemas de información dado que no están orientados para ello. Por el contrario, hay algunos de gestión y desempeño que es posible integrar bajo los esquemas de información que privan actualmente. Precisamente algunos de ellos dan cuenta de un comportamiento

positivo en 2006 y 2007 en cuanto que al otorgamiento de los beneficios del Programa a través de sus 3 *Componentes*, no obstante, no se puede tener certeza de en qué medida tal comportamiento constituye un progreso encaminado a la realización del *Propósito*, pues no se tienen parámetros certeros para valorarlo (definición de población objetivo, diagnósticos, líneas de base, metas anuales, etc.).

A este respecto, es necesario señalar que el Programa, en virtud de la ausencia de definiciones por parte de instancias superiores en la Institución, no tiene definido un método para cuantificar y determinar su población potencial y objetivo, de modo que se propone determinarla mediante un método integrado que contemple realizar una investigación nacional que involucre a todos los pueblos indígenas del país, a quienes se les aplicaría una encuesta. Como parte de ello, se propone llevar a cabo investigaciones de corte más cualitativo con sectores específicos de la población indígena mediante técnicas de grupos de enfoque y también la realización de talleres de planeación prospectiva con representantes por etnia.

Otra de las facetas de la fortaleza operativa del Programa reside en que cuenta con un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran sus fondos públicos, el cual está basado en mecanismos establecidos en sus Reglas de Operación.

Parte de los procesos de continuo mejoramiento operativo del Programa se reflejan en la instauración de los sistemas de *Seguimiento de Acciones de Mejora*, así como del de *Evaluación de Riesgos Controlados y los de Seguimiento*. Ellos han arrojado frutos en la adecuación de algunos procedimientos de actividades sustantivas, así como en la modificación de las Reglas de Operación, lo que le permite ser más eficiente y eficaz. De manera específica, se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas y acciones institucionales, tales como: el fortalecimiento del Comité Colegiado Dictaminador de la Convocatoria de proyectos, luego de ser sometido a una evaluación de riesgo controlado. En tanto que de las acciones de mejora se monitoreó en tiempo real la eficacia, eficiencia, economía y transparencia con que se ejecutan las operaciones del Programa en 2 delegaciones. En cuanto a la mejora normativa se decidió simplificar los

requisitos para los núcleos agrarios señalados en las Reglas de Operación, lo que permitió una mayor accesibilidad de estos grupos a los beneficios del Programa.

Algunos de los cambios en los ámbitos operativo y normativo, han derivado también del seguimiento y atención dado a las recomendaciones planteadas en diversas evaluaciones externas a las que se ha visto sometido el Programa en los últimos años.

Las evaluaciones realizadas del periodo que va de 2004 a 2006, estuvieron centradas en analizar sus resultados y desempeño, encontrándose evidencias de que su actuar fue positivo. A partir de dichas evaluaciones, las cuales mediante instrumentos y mecanismos adecuados permiten presentar información objetiva, es que el Programa cuenta con información sobre el grado de satisfacción de la población objetivo, el cual es particularmente alto. Complementario a ello, a fin de ubicar algunos efectos del Programa en las organizaciones beneficiarias, en el marco de la evaluación 2006 se realizó un estudio de caso sobre la trayectoria de dos organizaciones representativas del universo de organismos de la sociedad civil que han sido apoyados por el PPCMJ a lo largo de varios años.

No obstante, el Programa no ha llevado a cabo evaluaciones, ni desde su ámbito interno ni tampoco desde el externo, que le permitan medir el impacto de su acción en la población objetivo (evaluaciones que calibren los avances en la consecución de su *Propósito y Fin*). Afortunadamente, el diseño y la operación del Programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa en esos términos.