

● Descripción del Programa

El Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) busca contribuir al desarrollo económico de la población indígena a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las zonas donde habitan y de su patrimonio cultural. Otorga subsidios a núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo conformados por indígenas, para el establecimiento y desarrollo de sitios de turismo alternativo y turismo comunitario. Los apoyos se otorgan para: a) formulación y diseño de proyectos de inversión en materia turística; b) dotación de infraestructura y equipamiento a proyectos turísticos; c) elaboración de estudios, evaluaciones y pago de permisos; d) fortalecimiento de capacidades de grupos indígenas organizados que operan proyectos turísticos; f) difusión, promoción y comercialización de proyectos; y g) conformación de empresas integradoras.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos Atribuibles

* El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:
- Otra: Se tiene considerada la realización de una evaluación de impacto para 2015

● Otros Efectos

El PTAZI tiene bien identificado el problema que busca resolver, tiene definido su Fin y su Propósito, tiene definida a la población potencial y objetivo y está alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (ECR2012)
El Propósito del programa "sitios de turismo alternativo operados de manera sustentable por grupos indígenas organizados" no puede ser identificado de manera directa en las ROP. (ECR2012)

● Otros Hallazgos

El ecoturismo es una alternativa económica y participativa para el empoderamiento de las comunidades indígenas. (ECR2008)
Los indicadores no identifican el papel de las mujeres ni la posición que ocupan en la toma de decisiones de los proyectos. (EED2011)
El PTAZI no cuenta con ningún mecanismo de seguimiento a los resultados de los proyectos que inician su operación una vez utilizados los recursos otorgados por el programa. (EPR2009)

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

Derivados de la ECR 2011-2012, el PTAZI tenía tres ASM, dos de los cuales tenían fecha de término en 2012 y primer trimestre de 2013. El primero era establecer lineamientos para la verificación de procedimientos de recepción, registro y trámite de solicitudes, y el segundo, incorporar claramente en las ROP el Propósito del programa como un objetivo específico. Este último ASM fue atendido por el programa no en los términos en los que recomendó el evaluador ya que mejoró su MIR 2012 y modificó el objetivo del Propósito. Ambos ASM han concluido. El otro ASM se refiere a formular planes anuales siguiendo lineamientos específicos formulados para ello, el cual tiene fecha de término en agosto de 2013.

De los aspectos comprometidos para terminar entre 2013 y 2015 no se cuenta con porcentaje de avance.

Aspectos comprometidos en 2013

Formular planes anuales, siguiendo lineamientos específicos formulados para ello.

Establecer lineamientos que normen la planeación estratégica del programa, incluyendo responsables, procedimientos, contenidos mínimos y plazos de actualización.

Formular una estrategia de cobertura que establezca metas de mediano y largo plazo y que plantee las acciones que se llevarán a cabo para alcanzar las metas.

Diseñar y aplicar una encuesta de satisfacción y elaborar un documento metodológico que justifique el diseño muestral así como el instrumento de recolección de la información.

Realizar una evaluación de impacto que permita conocer el bienestar de los beneficiarios de los proyectos a través de variables como horas laboradas, ingreso, consumo de bienes duraderos, etc.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Varios de los indicadores de la MIR 2012 son nuevos por lo que no se analizan tendencias. De los indicadores estratégicos, el indicador de Fin no presenta avances ya que se está estableciendo una línea de base con las organizaciones que están en operación. En cuanto al indicador de Propósito, el 88.7% de los grupos organizados recibieron ingresos en la administración de sus sitios turísticos con respecto al año anterior, superando la meta programada de 25%. En términos de indicadores de gestión, el número de solicitudes de apoyo para infraestructura se incrementó en 13.6 puntos porcentuales respecto a lo programado; y apenas el 21.8% de los proyectos lograron la factibilidad para desarrollar su proyecto turístico contra una meta programada de 100%. De los 5 indicadores de Actividad, sólo el indicador de proyectos concluidos no alcanzó su meta, los demás superan el valor máximo de meta de 100% al que pueden llegar de acuerdo con su método de cálculo. Esto demuestra que no están midiendo adecuadamente sus logros.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013

En el primer trimestre del 2013 el PTAZI publicó las Reglas de Operación, en las cuales se integran los compromisos establecidos en el Pacto por México en beneficio de pueblos y comunidades indígenas, así como su adhesión al Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Además incluye la definición de Empresas Integradoras y los criterios para su conformación; y especifica los acuerdos con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en aspectos de asesoría y calificación de proyectos. Presenta la MIR 2013 en la cual se ajusta el método de cálculo del indicador de Fin y se sustituye el indicador de Componente relacionado con la integración de indígenas organizados en REDES para la promoción de sus sitios turísticos, por el indicador de indígenas organizados que se conforman en Empresas Integradoras para la comercialización de sus productos. Se reformulan dos indicadores de Actividad relacionados con la dictaminación de expedientes. Uno de los indicadores de Componente y los cinco de Actividad tienen una frecuencia de medición trimestral, sin embargo, no se contó con información de avance.

● Población

Definición de Población Objetivo

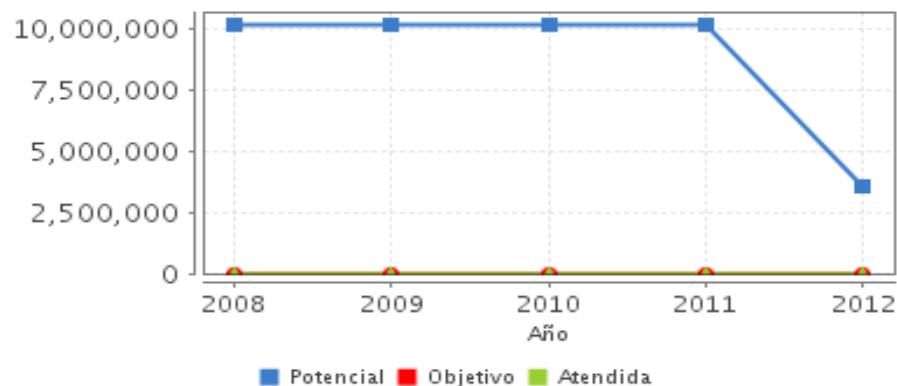
Núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo, conformados por indígenas, que cumplen con lo establecido en las presentes Reglas de Operación y sus Anexos.

	Unidad de Medida	2012	Incremento en cobertura respecto de 2011
Población Potencial	Individuos	3,540,356	-65.36%
Población Objetivo	Organizaciones	175	0.57%
Población Atendida	Organizaciones	253	5.42%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	144.57%	6.64%

● Cobertura



● Evolución de la Cobertura



● Análisis de Cobertura

En 2012, el PTAZI apoyó a 253 organizaciones, el mayor número registrado entre 2008 y 2012. En 2008 y 2010 se apoyaron 160 y 195 organizaciones respectivamente; en 2011 a 240 y en 2009 a 151, el menor número registrado en los últimos cinco años. Esto no parece tener una relación con el presupuesto, pues si bien en 2009 el presupuesto del PTAZI se redujo \$5.3 millones con respecto al año anterior, en 2010 volvió a presentar una reducción de \$6.5 millones pero logró apoyar a 44 organizaciones más que en 2009. Entre 2008 y 2011, el PTAZI cuantificaba a la población potencial como el total de la población indígena. A partir de 2012 la redefine como la población indígena que habita en localidades indígenas con potencial turístico y la estima en 3.55 millones. La unidad de medida es individuos y no organizaciones como en la población objetivo y atendida. Para efectos de análisis de la cobertura, el programa debe homologar la unidad de medida de las tres poblaciones. En 2012, el PTAZI apoyó a 253 organizaciones integradas por 7,953 personas, una cobertura de tan solo 0.22% con respecto a su población potencial. Con relación a la población objetivo, la cobertura del PTAZI sobrepasa el 100% a excepción del 2009 que fue de 96.1%. En 2008 fue de 109.6%, en 2010 de 118.2%, en 2011 de 138% y en 2012 de 144.5%. El hecho de que la población atendida sea mayor que la población objetivo muestra las deficiencias en la definición y estimación de la población objetivo.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND 2007-2012

Objetivo del PND 2007-2012

Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

Objetivo Sectorial 2007-2012

Superar los rezagos sociales que afectan a la población indígena a través de la ampliación de la cobertura y la adecuación cultural de los programas y acciones sectoriales

Indicador Sectorial 2007-2012

Nombre:

Avance:

Meta:

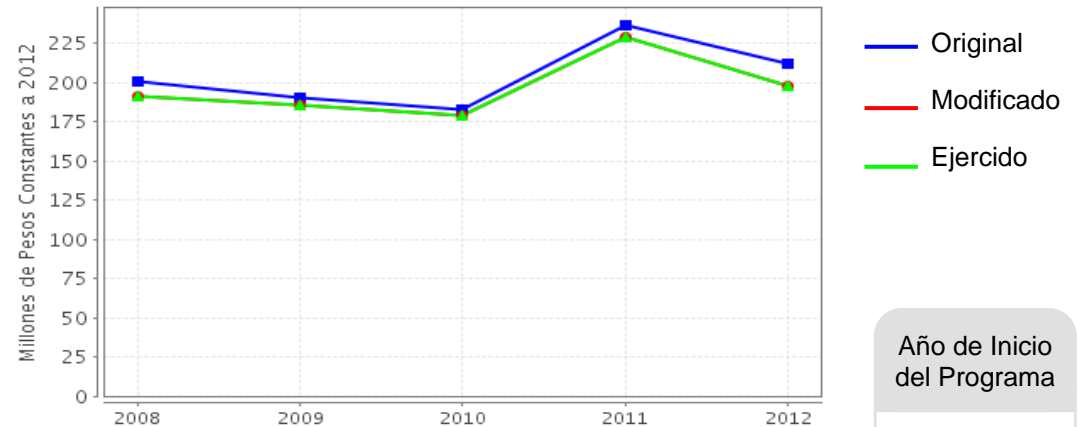
Fin

Contribuir al desarrollo económico de la población indígena, mediante el impulso a proyectos que permiten el aprovechamiento de su patrimonio natural y cultural.

Propósito

Grupos indígenas organizados que reciben ingresos económicos - turistas en la administración de sus sitios turísticos.

Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Presupuesto 2012 (MDP)

Original

211.81

Modificado

197.6

Ejercido

197.6

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

Entre 2008 y 2010 el PTAZI mantuvo un presupuesto más o menos estable con un presupuesto modificado en 2008 de \$191.2 millones, en 2009 de \$185.84 millones y en 2010 de \$179.32 millones. En 2011 se le asignó un incremento de \$53.8 millones con respecto al año anterior y en 2012 su presupuesto fue de \$197.8 millones. Dividiendo el presupuesto entre el número de organizaciones apoyadas, el costo promedio por organización en 2008 y 2009 fue de \$1.3 millones, en 2010 y 2011 de \$938 mil y en 2012 de \$781 mil. Será necesario analizar si en los últimos dos años el PTAZI estableció la estrategia de reducir el monto de los apoyos para apoyar a más organizaciones.

En los últimos cinco años, el PTAZI ha ejercido la totalidad de su presupuesto. En 2012, con el 86% de su presupuesto apoyó la ejecución de 342 proyectos y benefició a 253 organizaciones integradas por 7,953 personas, 5,046 son hombres y 2,907 mujeres; el 5.1% se destinó a la promoción y difusión de sitios de turismo alternativo y 4.2% a acciones de formación y fortalecimiento.

● Conclusiones del Evaluador Externo

1. En los últimos cinco años, el desempeño del PTAZI ha sido más o menos estable en cuanto a proyectos financiados y organizaciones atendidas, aunque en los dos últimos años se nota un aumento reflejo del incremento presupuestal registrado en 2011 y 2012. Los costos por proyecto, si bien no han tenido una variación importante, han disminuido en los últimos años con lo que se ha logrado apoyar a más organizaciones; 2. La MIR 2012 presenta varios ajustes y modificaciones con respecto a la de 2010 y 2011, lo cual representa un gran logro para el proyecto. Sin embargo, es necesario revisar la redacción tanto de los indicadores, como su descripción para evitar equívocos o falsas interpretaciones. Especial cuidado merece la definición de sus metas que en algunos casos son poco estrictas y medir los logros con respecto a su método de cálculo para evitar valores mayores al 100%; 3. Si bien el programa ha realizado esfuerzos para definir adecuadamente a las poblaciones potencial y objetivo, aún presentan deficiencias en su definición y cuantificación; 4. El PTAZI atendió los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones hechas en 2011; 5. El PTAZI no tiene hasta ahora un estudio que muestre cuál ha sido el impacto de los proyectos en las comunidades en las cuales se ubican los sitios de turismo alternativo; 6. El programa no tiene formulado un procedimiento específico para la recolección de información socioeconómica de los beneficiarios finales ya que su población objetivo son núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo conformados por indígenas. En las ROP 2012 hay tres anexos en los cuales se recopila información sobre las organizaciones que solicitan apoyo y sus integrantes, pero esta información se limita a conocer la fecha y lugar de nacimiento, edad, sexo, grado de estudios y ocupación de los integrantes de las organizaciones e información general de las mismas. Por el fin que persigue el programa, recopilar información socioeconómica tanto de las organizaciones como de sus integrantes adquiere gran importancia; 7. Con el fin de que los apoyos que otorga el PTAZI tengan impacto en las poblaciones indígenas propiciando oportunidades reales de ingreso para ellas, debe promover que los proyectos no se presenten de manera aislada sino dentro de un contexto más integral y que forme parte de una estrategia de enfoque regional, el PTAZI ha elaborado acuerdos con otras dependencias gubernamentales como SECTUR, FONATUR y SEMARNAT.

● Fortalezas

1. El PTAZI tiene bien identificado su problema y cuenta con evidencia de que el tipo de intervención que realiza puede contribuir a la resolución del problema; 2. A partir de los resultados de las evaluaciones externas y las recomendaciones derivadas de ellas, el programa ha realizado cambios en sus ROP y en su MIR; 3. El PTAZI si bien coincide y se complementa con otros programas federales, promueve la organización comunitaria, fortalece el vínculo de las poblaciones indígenas con sus territorios y propicia la revaloración y la conservación de su patrimonio cultural; 4. Favorece el desarrollo económico de la población indígena a través de la generación de empleos fijos y temporales; 5. Asegura la calidad de los servicios que ofrecen los sitios de turismo alternativo al promover acciones de capacitación con el Programa de Calidad MODERNIZA de la Secretaría de Turismo y en la certificación de la Norma 133 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

● Retos y Recomendaciones

1. Se recomienda ajustar los indicadores de acuerdo a lo expresado en el apartado de "Observaciones generales sobre los indicadores seleccionados", considerando especialmente la construcción de las metas y sus líneas base; 2. Modificar las definiciones de población potencial y objetivo a partir de lo presentado en el apartado "Análisis de la cobertura"; 3. Homologar la unidad de medida de las poblaciones potencial, objetivo y atendida; 4. Diferenciar los apoyos de capacitación y los de apoyo directo; 5. Es importante dar seguimiento a los proyectos para asegurar su logro y permanencia. Se recomienda integrar a la MIR un indicador de seguimiento; 6. Uno de los principales retos del proyecto es lograr que las organizaciones apoyadas consoliden sus proyectos de turismo alternativo para que sean sustentables y sean verdaderas fuentes de empleo fijo y permanente para los integrantes de la organización y a mediano plazo para los pobladores de la localidad o núcleo agrario donde se ubica el sitio turístico.

● Observaciones del CONEVAL

CONEVAL reconoce el esfuerzo de los servidores públicos adscritos al Programa y a la Unidad de Evaluación de la dependencia para el desarrollo de esta evaluación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la desventaja histórica de las comunidades indígenas y establece la obligación gubernamental de abatir las carencias y rezagos con el fin de mejorar las condiciones de vida de esta población. En México, de acuerdo con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH, 6.6 millones de personas eran hablantes de lengua indígena en 2012. Una proporción importante residía en ciudades, como población minoritaria y poco visible. La población hablante de lengua indígena concentra los indicadores más agudos de pobreza. De acuerdo con la medición de pobreza 2012, 76.8 por ciento de los hablantes de lengua indígena se encuentra en situación de pobreza (38.0 por ciento en pobreza extrema). Además, 64.3 por ciento de esta población presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales frente a 21.4 por ciento de población no hablante de lengua indígena; tan sólo un 3.5 por ciento de la población indígena no tiene ninguna carencia en comparación con 21.0 por ciento de la población no indígena. Esto es, aunque entre 2010 y 2012 la pobreza de la población indígena disminuyó en 2.7 puntos porcentuales y se incrementó la cobertura de servicios básicos (educación, acceso a la salud, acceso a calidad y servicios de la vivienda), esta población sigue teniendo niveles de pobreza y de cobertura de servicios básicos muy diferentes a los de la población que no es indígena, lo cual enfatiza la necesidad de tener políticas públicas eficaces para este grupo de población. Se sugiere garantizar que toda la información proporcionada por el programa al equipo evaluador para la realización de esta evaluación sea pública y de fácil acceso a través del sitio de internet del programa o la dependencia.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

1.- Avances y aspectos de mejora. Aspecto 2: Los objetivos de la ROP se integran en la MIR como componentes y no como actividades, toda vez que contribuyen de manera directa al cumplimiento del Propósito, no así a nivel de actividad como lo propuso la Evaluación de Consistencia y Resultados 2012. 2.- Conclusiones del evaluador: En relación a los comentarios de la MIR 2012, se realizaron adecuaciones a la misma considerando las recomendaciones de la mesa técnica de revisión de indicadores integrada por funcionarios públicos de la SHCP, ASF, un experto temático, un experto estadístico y CONEVAL. En relación a un estudio de impacto para el Programa, es importante considerar los procedimientos a seguir entre ellos un estudio de factibilidad para el mismo. 3.- Retos y recomendaciones: A partir de 2010 se han realizado diversos trabajos en coordinación con dependencias como FONATUR y SEMARNAT para el trabajo en comunidades indígenas relacionado con el desarrollo del turismo. 4.- Información adicional: Se sugiere al evaluador, que dado que los conceptos son producto de un catalogo de posibilidades, se utilice el concepto otros para que el evaluador indique la o las causas específicas que se refiere con los documentos que no estuvieron disponibles.

● Indicadores de Resultados

Fin

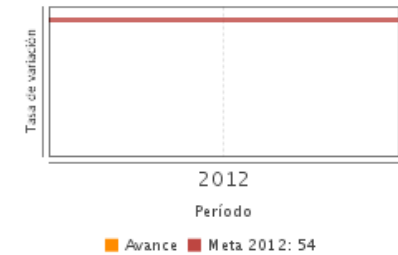
Contribuir al desarrollo económico de la población indígena, mediante el impulso a proyectos que permiten el aprovechamiento de su patrimonio natural y cultural.

Propósito

Grupos indígenas organizados que reciben ingresos económicos - turistas en la administración de sus sitios turísticos.

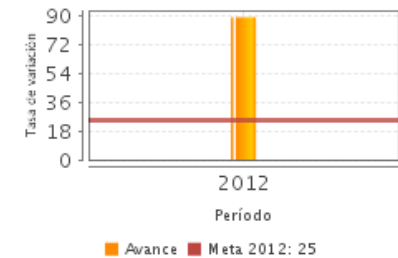
1. Tasa de crecimiento del ingreso de los beneficiarios

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2012
Tasa de variación	2011	Anual	54.00	.00	NA



2. Tasa de crecimiento de los Grupos indígenas organizados que reciben ingresos económicos - turistas en la administración de sus sitios turísticos

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2012
Tasa de variación	2011	Otra	25.00	88.70	NA



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

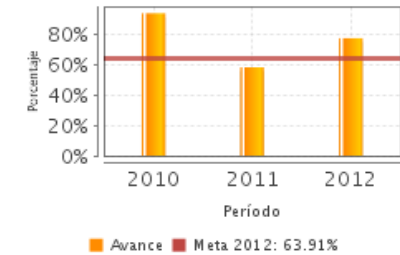
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Grupos de indígenas organizados cuentan con la formulación y diseño de su proyecto para el desarrollo de actividades turísticas.
2. Grupos de indígenas organizados operan* sus productos turísticos de manera integrada con otros proyectos de turismo. *Operan: administran, promueven y comercializan sus productos y servicios turísticos.
3. Grupos de indígenas organizados establecen sitios de turismo alternativo * Se refiere a acciones para la dotar o construir la infraestructura necesaria para la operación del proyecto
4. Grupos de indígenas organizados cuentan con elementos que potencian la difusión y promoción de sus sitios de turismo alternativo
5. Grupos de indígenas organizados adquieren las capacidades necesarias para operar y prestar servicios turísticos.

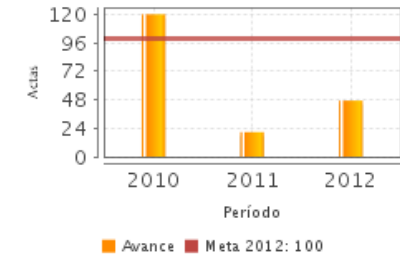
1. Porcentaje de grupos de indígenas organizados que reciben apoyo del PTAZI para construir y operar sitios de turismo alternativo

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2009	Anual	63.91	77.51	58.40



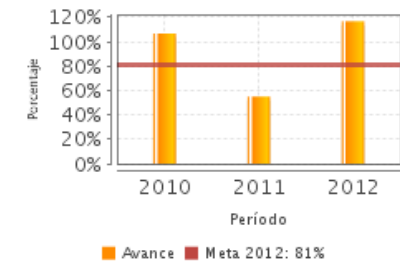
2. Porcentaje de proyectos concluidos

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Actas	2009	Trimestral	100.00	47.30	20.70



3. Porcentaje de atención a grupos de indígenas organizados donde participan mujeres

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2009	Trimestral	81.00	116.70	55.00



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

Reglas de Operación 2011, 2012 y 2013; Informes trimestrales 2012; Informes de ECR 2007 y 2011-2012; Informe EP 2009; Informes ejecutivos EED 2008, 2009-2010, 2011-2012; Planilla de población atendida; Documento con la Evolución de la Cobertura; Pantallas de salida del cierre de cuenta pública 2012 para cada indicador; MIR 2012, 2011, 2010; MIR 2013; Documento con avances de sus metas en MIR 2012; Fichas de los indicadores de la MIR 2012; Documento de Trabajo e Institucional para el seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora; Documento con la metodología para la estimación de la población potencial y objetivo del PTAZI, elaborado en 2013; Documento con la evolución del presupuesto de 2007 a 2012; Documento "Elementos para la conceptualización del Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas" elaborado en 2009

* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información disponible para la realización de esta evaluación fue, en general, suficiente y adecuada. El documento con la metodología para la cuantificación de poblaciones en 2012 es poco claro y hay inconsistencias entre la plantilla de población atendida y los informes trimestrales con respecto al número de personas que integran las organizaciones apoyadas. No se presentó documento con el avance en los indicadores de la MIR 2013.

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 114,900
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: CIESAS
2. Coordinador de la Evaluación: María Antonieta Gallart N
3. Correo Electrónico: mantonietagallart@gmail.com
4. Teléfono: 5551061836

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817245
Manuel Triano Enríquez mtriano@coneval.gob.mx (55) 54817239
Manuel Lemas Valencia mlemas@coneval.gob.mx (55) 54817260

Unidad Administrativa Responsable del Programa:

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Datos del Titular:

Nombre: Javier Abel Omar Portillo Vergara
Teléfono: 918321 00 ext 8540
Correo Electrónico: jportillo@cdi.gob.mx