



Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad PROCAP

Informe Final

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas -
Colegio de Postgraduados

10 de diciembre de 2007

Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Coordinación
para el Apoyo a la Productividad — PROCAP

Dr. Fernando Manzo Ramos

Director de Proyecto

MC Gabriela López Ornelas

MC Verónica Bunge Vivier

Coordinadores

MC. Aurelio León Merino

Lic. Rosa Barcenás Argüello

MC Alma Luz García Jiménez

MC Enriqueta Tello García

MVZ Sinaí Centeno Bautista

MC Efraín Inzunza Inzunza

Investigadores

Dr. Tomás Martínez Saldaña

Asesores

Resumen Ejecutivo

El presente informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) reporta los resultados encontrados de acuerdo con los Términos de Referencia y siguiendo el objetivo de evaluar mediante trabajo de gabinete y con información proporcionada por la CDI la consistencia del PROCAP. Se contestaron 100 preguntas relacionadas con el diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados del PROCAP, y se presenta un análisis FODA y conclusiones.

Debido a su reciente creación, el PROCAP ha puesto más atención al desarrollo de ciertos componentes operativos, dejando al lado algunos otros; situación entendible. Así, ha sido capaz de definir de manera adecuada procedimientos apropiados de recepción, evaluación y apoyo a proyectos productivos. También ha establecido formas de trabajo con diversas entidades para que funcionen como instancias ejecutoras del Programa; atendiendo así a su estrategia de complementariedad y transversalidad. Sin embargo, los procesos orientados a la planeación, promoción de la colaboración y evaluación de resultados e impacto han recibido poca atención. Ahora que el Programa tiene bien definidos estos procesos debe trabajar en los procesos mencionados.

Otro aspecto en el que el Programa debe poner atención es la Triada Estratégica con la que trabaja conformada por el triángulo Población beneficiaria-Instancia Ejecutora-Proyecto Productivo. La posibilidad del Programa para apoyar proyectos exitosos y sustentables y, así, generar el impacto deseado radica en la capacidad que el Programa pueda desarrollar para entender las características de esta Triada Estratégica, apoyar aquéllas relacionadas con la naturaleza del Programa y, de no existir, apoyar la creación de acciones que modifiquen los elementos de esta Triada y las relaciones de sus componentes. El impacto del Programa va a depender de su capacidad para modificar las características actuales de los elementos y relaciones de Triada, por otros más adecuados al desarrollo productivo y económico sustentables de los pueblos y comunidades indígenas del país.

El informe revisa las características generales del Programa, la relación entre los objetivos del Programa y los objetivos estratégicos de la CDI, evalúa las lógicas vertical y horizontal de su Matriz de Indicadores, la población atendida, la relación objetivos del Programa-Reglas de Operación y la coincidencias y complementariedades del Programa con otros programas. Así se encontró que el Programa tiene una razón de ser definida y justificada, pero que aún es posible enfatizar ciertos componentes y realizar ajustes que permitan mejorar su lógica interna. De esta manera, deben de consolidar las acciones pre-operativas y de evaluación del Programa; asimismo, se deben reajustar sus Componentes Coordinación Interinstitucional Realizada y Proyectos Productivos Establecidos. El poner atención a los componentes anteriores permitirá completar la lógica interna del Programa y, entonces, responder aún más eficientemente al Propósito que lo generó y a las necesidades y características particulares de las comunidades y pueblos indígenas atendidos. Es necesario señalar que la Matriz de Indicadores del PROCAP no representaba de manera adecuada la estructura y lógica interna del Programa. Esto provocó que muchas preguntas fueran contestadas negativamente, pero no porque el Programa estuviera mal diseñado; si no, más bien, por el inadecuado reflejo que la Matriz hacía de éste. Ante esta situación el equipo de evaluación elaboró una Propuesta de Matriz de Indicadores que refleja de manera más apropiada la lógica y funcionamiento del Programa (Anexo VI). La Matriz de Indicadores original del Programa que fue evaluada se presenta en el anexo XIII.

Como el PROCAP es un Programa de reciente creación, los resultados que presenta son parciales y, por lo tanto, algunas preguntas tuvieron lógicamente una respuesta negativa. Sin embargo, se observan avances muy importantes y significativos en cuanto a la definición de manuales de procedimientos, sistematización y organización de la operación del Programa y definición de nuevas formas de interacción y coordinación con las instancias ejecutoras. Estos procesos de gestión son adecuados y necesitan impulsarse aún más por la CDI para facilitar el establecimiento de una lógica interna más orientada hacia la gestión de resultados.

El ejercicio de análisis que implicó el diseño de la Matriz provocó una respuesta entusiasta (aunque estéril) en el personal operativo y directivo del PROCAP que le permitió revisar sus procedimientos, normas de trabajo y maneras de pensar los procesos de colaboración interinstitucional. Pero que, sin embargo les ayudó poco en el diseño y planeación del Programa. Se recomienda eliminar el componente de la Matriz de Indicadores de la

Evaluación del Programa, pues es complicada de manejar, aporta poco al entendimiento del Programa y los elementos que considera están implícitos en los demás apartados de la evaluación. La CDI debe apoyar otros ejercicios de análisis y programación más apropiados para hacer avanzar a los programas, en beneficio de la población atendida y del Propósito último de la CDI.

La evaluación generó información que permitió proponer los lineamientos generales de un Plan Estratégico para el Programa. De esta manera, se propone que PROCAP integre un Plan Estratégico a partir de tres etapas de desarrollo del Programa:

- A corto plazo, el Programa debe atender a los proyectos productivos que proponen las instancias ejecutoras o que son de interés de cualquier beneficiario. En esta etapa, el Programa afinara sus actividades de planeación y evaluación de resultados e impacto de los proyectos. El Programa llevara a cabo estudios diagnósticos que le permitan identificar las características relevantes en la población, proyectos e instancias con las que trabaja que son fundamentales en para el éxito de los proyectos apoyados. También afinara los mecanismos de sistematización y uso de información para los procesos de toma de decisiones implícitos en estas actividades. Finalmente, atenderá la coordinación con las delegaciones estatales y CCDI y instancias ejecutoras para asegurar el buen funcionamiento del Programa;
- A mediano plazo, el PROCAP será quien deba proponer a las instancias ejecutoras las áreas, poblaciones o grupos de beneficiarios que estratégicamente desea apoyar. También debe definir el tipo de proyectos, actividades productivas, formas organizativas y formas de vinculación social, cultural, económica, medio ambiental que desea que dichos proyectos desarrollen con su entorno inmediato. De la misma manera debe definir el tipo de instancia ejecutora con la que desea trabajar, en términos de su permanencia en las zonas indígenas, vínculos con otras instancias, formas de trabajo con los grupos de beneficiarios, etc. En cuanto a los proyectos productivos, el Programa debe definir el tipo de apoyo a los proyectos productivos, las actividades productivas a promover, los resultados e impacto que desea de estos proyectos. Todos estos aspectos a nivel de beneficiarios, proyectos e instancias deben ser previamente identificados como prioritarios para el Programa, a través de estudios pertinentes y ejercicios colaborativos de planeación.

- A largo plazo se debe poner énfasis en el impacto de los proyectos y el Programa. Algunos aspectos en los que se debe prestar atención son: la creación de redes entre proyectos a manera de integrar esfuerzos y escalar capital social, la vinculación de los proyectos con el desarrollo comunitario y regional, la creación de redes de instancias ejecutoras, proyectos productivos, proveedores de servicios y productos diversos a partir de las instancias ejecutoras involucradas.

En la primera etapa, las actividades de planeación que deberían ser consideradas como prioritarias son por un lado, el diagnóstico de la población objetivo, de las comunidades indígenas más marginadas y de las necesidades productivas de dicha población, y por otro lado, el diagnóstico de los programas de desarrollo que mejor funcionan y que pudieran ser compatibles con el control del rezago indígena; los programas incompatibles también sería importante identificarlos. A nivel financiero, el presupuesto se podría distribuir entre los trabajos de planeación, los de coordinación de fondos y el apoyo a los proyectos productivos. En la actualidad se le da un gran peso a este último rubro; la sugerencia es que este peso se distribuya por partes iguales entre los componentes recién mencionados.

Los indicadores de esta primera etapa tendrían que ser capaces de medir el logro de los diagnósticos citados, el impacto de los trabajos de difusión del Programa a través de la consolidación de acuerdos y la capacidad de transferir fondos de manera eficiente a los beneficiarios.

En una segunda etapa, con un conocimiento detallado del área de acción, que incluye a la población, el territorio, las necesidades de la población objetivo y las características de las ejecutoras, el Programa podría entrar en una fase de propuesta. En este caso, la prioridad sería la proposición de proyectos productivos a financiar así como la obtención de fondos de diferentes instancias para apoyar estos proyectos. El presupuesto se seguiría distribuyendo al apoyo de los proyectos productivos y a la difusión del Programa.

A largo plazo, el Programa debería de empezar a incursionar en la creación de redes de ayuda mutua entre los proyectos de una misma localidad pero incluso de comunidades distintas. Podría propiciar la creación de puentes entre organizaciones y comunidades que

permitan traspasar sus límites territoriales a fin de acceder a nuevas ideas, recursos y mercados.

Se presentan tres conclusiones que suman los resultados más importantes y el análisis que se hizo de estos.

1. Si bien el PROCAP fue diseñado para apoyar con subsidios una amplia gama de posibilidades de inversión identificadas en la demanda de los pueblos y comunidades indígenas, todavía observamos un proceso de construcción y ajuste en su lógica interna, del cual se espera que en el corto plazo el diseño y operación del PROCAP se aproximen de una manera más efectiva a dar respuesta a las necesidades reales del desarrollo socioeconómico sustentable en las regiones y en los municipios indígenas.

2. En la evaluación externa 2006 y en la presente se observaron oportunidades valiosas para la acción institucional coordinada y de colaboración, dirigidas a grupos concretos de destinatarios, que plantean a las instituciones el reto de coordinarse, para operar eficientemente y hacerles llegar los recursos en tiempo y forma.

3. Los procesos anteriormente señalados, necesariamente implicarán ajustes a la normatividad, funcionamiento, organización y coordinación no sólo de la CDI, sino de las diversas instancias ejecutoras en los tres órdenes de gobierno presentes en las comunidades y pueblos indígenas. Permitir la participación de actores de la sociedad civil y organismos no gubernamentales es una tarea

Finalmente se mencionan algunas acciones y actividades que son importantes de implementar para mejorar la eficiencia e impacto del PROCAP;

- Hacer funcional y compatible entre si los sistemas de información que el Programa maneja.
- Sistematizar en bases de datos la información que el Programa ya recoge en sus diversos formatos y procedimientos, para que sea utilizada en los procesos de toma de decisiones del Programa.
- Autorizar el manual de procedimientos en proceso de revisión, y considerar también

los nuevos componentes y actividades definidas en la Propuesta de Matriz de Indicadores.

- Sistematizar la información de procesos y actividades y mejorar los indicadores que permitan hacer más eficiente la administración y operación del Programa.
- Facilitar la sistematización e intercambio de experiencias de las instancias ejecutoras.
- Difundir los resultados del Programa a las delegaciones, población objetivo e instancias ejecutoras.
- Establecer con las delegaciones e instancias ejecutoras actividades de coordinación, planeación conjunta y capacitación que permitan una mejor coordinación.
- Analizar y evaluar el desempeño de la instancias ejecutoras para mejorar el desempeño y fortalecer el trabajo conjunto.
- Iniciar estudios que le permitan generar información sobre las características de su población objetivo, de los posibles proyectos a apoyar y de las instancias ejecutoras.

Por último, como ya se mencionó, el ejercicio de planeación que implicó el diseño de la Matriz de Indicadores del PROCAP provocó en el personal operativo y directivo una respuesta entusiasta que le permitió al Programa revisar sus procedimientos, formas de trabajo y maneras de pensar los procesos de colaboración interinstitucional. De continuar los apoyos de la CDI hacia este tipo de ejercicios de análisis y programación, los avances del Programa pueden ser sustanciales; en beneficio de la población atendida y el Propósito último de la CDI. Es reconocida la necesidad que existe en los procesos de mejora de las organizaciones y sus programas de un amplio apoyo de los mandos superiores y los directivos.

Índice

Resumen Ejecutivo

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. Evaluación del Diseño | 2 |
| 1.1 Análisis de la contribución del PROCAP a los objetivos estratégicos de la CDI, así como a los objetivos nacionales | 2 |
| 1.2 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores | 9 |
| 1.3 Población potencial y objetivo | 24 |
| 1.4 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación con los objetivos del PROCAP | 30 |
| 1.5 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales | 32 |
| Capítulo 2. Planeación Estratégica | 36 |
| 2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica | 36 |
| 2.2 De la orientación para resultados | 40 |
| Capítulo 3. Cobertura y Focalización | 50 |
| 3.1 Análisis de Cobertura | 50 |
| 3.2 Análisis de Focalización | 56 |
| Capítulo 4. Operación | 58 |
| 4.1 Análisis de las Reglas de Operación | 58 |
| 4.2 Mejora y Simplificación Regulatoria | 67 |
| 4.3 Organización y Gestión | 69 |
| 4.4 Administración Financiera | 72 |

| | |
|---|-----|
| 4.5 Eficacia, eficiencia y economía operativa del PROCAP | 74 |
| 4.6 Sistematización de la Información | 86 |
| 4.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos | 90 |
| 4.8 Rendición de cuentas y transparencia | 91 |
| Capítulo 5. Percepción de la Población Objetivo | 94 |
| Capítulo 6. Resultados | 97 |
| Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones | 102 |
| Capítulo 8. Conclusiones | 105 |
| Bibliografía | 108 |
| Anexos | 112 |
| Anexo I | 112 |
| Anexo II | 117 |
| Anexo III | 118 |
| Anexo IV | 119 |
| Anexo V | 120 |
| Anexo VI | 123 |
| Anexo VII | 133 |
| Anexo VIII | 136 |
| Anexo IX | 139 |
| Anexo X | 141 |
| Anexo XI | 144 |
| Anexo XII | 145 |
| Anexo XIII | 146 |
| Anexo XIV | 149 |

Introducción

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) transita por un proceso de transformación y consolidación institucional en el que se busca, por una parte, diseñar y promover una política transversal que impulse el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas. Por otra parte, también es necesario consolidar la estructura funcional y operativa que le permita cumplir con sus objetivos. Este último aspecto requiere de una revisión constante, sistemática y profunda de sus acciones institucionales. La Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 busca atender esa necesidad de revisar profunda y detenidamente el buen desarrollo de la CDI y su Programa PROCAP.

En 2007, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Colegio de Postgraduados (ColPos) se comprometieron a realizar la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, a partir del análisis de la lógica interna del Programa y de gestión enfocada hacia los resultados y beneficios económicos y sociales generados a la población objetivo. Así, el objetivo final será el identificar su impacto, fortalezas y debilidades que permitan determinar aquellas medidas, innovaciones o mejoras que lo puedan fortalecer.

Es necesario señalar que la Matriz de Indicadores del PROCAP no representaba de manera adecuada la estructura y lógica interna del Programa, provocando que muchas preguntas fueran contestadas negativamente, pero no porque el Programa estuviera mal diseñado, sino, más bien, por el inadecuado reflejo que la Matriz de Indicadores hacía de éste. Ante esta situación el equipo de evaluación elaboró una Propuesta de Matriz de Indicadores, que explica de mejor manera la lógica interna del Programa (Anexo VI).

El presente documento presenta Informe final de la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad PROCAP*, realizada por el Colegio de Postgraduados.

Capítulo 1. Evaluación del Diseño

1.1 Análisis de la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la CDI, así como a los objetivos nacionales.

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el Programa está correctamente identificado y claramente definido?

Respuesta: No

El problema o necesidad prioritaria del Programa descrito en la Matriz de Indicadores del mismo no está claramente identificado y definido. Por lo descrito en el Propósito de la Matriz de Indicadores y en las Reglas de Operación se deduce que el problema identificado está relacionado con un bajo apoyo económico, (descrito en la matriz de indicadores como financiamiento) de los proyectos de producción, pero deja de lado aspectos relevantes del problema relacionados con la escasa presencia institucional, que son consecuencia de la alta marginalidad en la que se ubican las áreas indígenas.

El problema identificado en las Reglas de Operación refiere la poca inversión pública, la dispersión de los recursos y la duplicidad de acciones en zonas de alta y muy alta marginalidad. Como consecuencia, el problema de la matriz también debería de estar orientado hacia el aumento de recursos y acciones institucionales articuladas para que los grupos de trabajo, organizaciones y comunidades indígenas desarrollen sus actividades económicas. Tal definición es más acertada, ya que tanto el problema identificado en la evaluación externa del Programa del año 2006, como la situación que el Programa intenta resolver, implícita en las Reglas de Operación, es la dispersión de los recursos y la duplicidad de acciones, de forma tal, que el Programa intenta concentrar los esfuerzos institucionales para el logro de intereses comunes, beneficiando el desarrollo de las actividades económicas y productivas de las comunidades indígenas. El Programa tiene dos años de trabajo, durante los cuales, se han realizado constantes trabajos de planeación y diseño, por lo que algunos conceptos todavía están siendo estudiados y valorados por el Programa. En ese sentido, tal vez sea necesario que el Programa defina de una manera más específica lo que entiende por “grupos de trabajo” y “organizaciones indígenas”.

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el PROCAP o la CDI, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del Programa?

Respuesta: No

No existe un diagnóstico especializado que identifique y caracterice los problemas específicos de la población objetivo que atiende el Programa. Sin embargo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha realizado un número importante de estudios diagnósticos de diversas características de las comunidades y pueblos indígenas de México. Estos documentos presentan un diagnóstico sobre su condición de vida; información básica y fundamental para el diseño de iniciativas o acciones de intervención para con este grupo de población y de los diversos problemas que afectan a esta población. Asimismo, los programas de la CDI deben tomar en cuenta esta información para sus ejercicios programáticos. Entre los últimos documentos destacan los siguientes.

1. Desarrollo de las Regiones Indígenas. 2007 – 2021. Estimación de Costos. Unidad de Planeación y Consulta, Dirección General de Estrategia y Planeación, Octubre de 2006.
2. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. Gobierno de la República. México, D. F. 2006.
3. Acciones de Gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2006. CDI. México, D. F. 2007.

Dada la reciente creación del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, es pertinente realizar estudios diagnósticos situacionales específicos que detecten las características, problemas y necesidades de los habitantes de las comunidades y pueblos indígenas objeto del Programa. Algunos aspectos que consideramos relevantes son: a) tipología de actividades productivas, b) tipología de beneficiarios/productores, c) diagnóstico del potencial económico/productivo del entorno natural y d) tipología de instancias ejecutoras. Esto permitiría afinar el diseño de componentes y ajustar los planes de acción del Programa.

3. ¿El Fin y el Propósito del PROCAP están claramente definidos?

Respuesta: No

En lo que corresponde a la Matriz de Indicadores del PROCAP, ambas declaraciones son parcialmente congruentes con lo descrito en el anexo 2 de los términos de referencia. Ahí se establece que los objetivos de Fin y Propósito deben de ser, respectivamente, cómo contribuye el Programa a la solución del problema detectado en el largo plazo y el resultado directo alcanzado en la población objetivo. Así, aunque el Fin si se refiere a una mejora en las condiciones económicas de las comunidades y pueblos indígenas no se enfatiza a qué tipo de productor indígena está destinado el Programa, lo cual consideramos es una particularidad importante del mismo. Asimismo, el Propósito está mal orientado ya que el Programa no está centrado en la ejecución de proyectos por medio del apoyos, si no a la consecución de recursos por medio de la colaboración interinstitucional para el desarrollo de actividades económicas y productivas, por medio de apoyo económico, de esta forma, aunque se identifica una relación de causalidad entre un nivel de objetivo y otro, ésta es parcial.

Consideramos que el Fin que mejor describiría al Programa sería: Contribuir a mejorar las condiciones económicas y productivas de las comunidades y los pueblos indígenas, que por sus características de alta marginalidad y rezago productivo tienen poco acceso a programas de fomento económico y productivo, mientras que el Propósito sería: Coordinación interinstitucional establecida para la instalación de proyectos productivos con viabilidad socio-económica, gracias a la mezcla de recursos institucionales y la complementariedad de acciones, implementados por grupos de trabajo, organizaciones y comunidades. Ambas declaraciones corresponden en mayor medida con las características establecidas en el anexo II de los Términos de Referencia para estos dos elementos.

4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

Respuesta: No

Las declaraciones del Fin y del Propósito mencionadas en la Matriz de Indicadores están incorrectamente definidas en cuanto a la solución del problema, debido a que atienden parcialmente el problema al que responde el Programa. Como se ha mencionado en las respuestas anteriores el diseño del Programa y sus objetivos buscan la conjunción de esfuerzos entre instituciones, para así beneficiar a la población indígena que tiene poco acceso a dichos apoyos, por lo que se rebasa al apoyo económico de proyectos como propósito.

Consideramos que el Fin y el Propósito que se mencionan a continuación ayudarían más a definir el problema en cuanto a la solución del mismo, debido a que parten de una definición del problema al que responde el Programa, de acuerdo con sus Reglas de Operación.

Así, si el problema identificado es la falta de coordinación interinstitucional establecida para el desarrollo de proyectos productivos con viabilidad socio-económica, la insuficiente mezcla de recursos institucionales y la poca complementariedad acciones, implementados por grupos de trabajo, organizaciones y comunidades indígenas; entonces el Propósito debería de ser Coordinación interinstitucional establecida para la instalación de proyectos productivos con viabilidad socio-económica, mezcla de recursos institucionales y complementariedad de acciones, implementados por grupos de trabajo, organizaciones y comunidades indígenas

Estos elementos y su relación, consideramos, podrían contribuir a mejorar las condiciones económicas y productivas de las comunidades y los pueblos indígenas, que por sus características de alta marginalidad y rezago productivo tienen poco acceso a programas de fomento económico y productivo. El cual podría considerarse como un Fin más apropiado para el Programa.

5. ¿El PROCAP cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el Programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el Programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

Respuesta: No

Como ya se mencionó anteriormente, el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP no cuenta con estudios diagnósticos ni de línea base, dada su reciente creación. Sin embargo, el Programa realiza esfuerzos constantes para definir procedimientos apropiados que permitan el cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa.

Cabe mencionar que aún cuando el equipo evaluador consideró que los objetivos plasmados en la Propuesta de Matriz de Indicadores son necesarios y congruentes entre sí, el equipo no cuenta con información sobre los resultados obtenidos por experiencias de programas similares que respalden los objetivos presentados. Sin embargo, sí se puede recomendar literatura que aborda los temas de diseño de programas de extensión y desarrollo rural, procesos de evaluación y seguimiento, procesos de colaboración y sobre los factores que determinan el éxito de los proyectos implementados en áreas rurales (ver el capítulo bibliografía).

Asimismo, el equipo evaluador sugiere la realización de investigaciones que den cuenta del funcionamiento y resultados de una iniciativa tan innovadora como lo es el PROCAP; específicamente, en aspectos relacionados con el diseño e implementación de programas de fomento productivo con población indígena, sobre procesos de colaboración interinstitucional y sobre el efecto que tienen las dimensiones sociales, económicas y productivas de los beneficiarios en el desempeño de actividades productivas y económicas promovidas por programas como el PROCAP.

6. Con base en los objetivos estratégicos de la CDI, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el PROCAP?*

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP se vincula con dos de los cuatro objetivos estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Estos son los siguientes:

3. Planear y coordinar acciones y/o recursos con instituciones federales, estatales y municipales, y con organizaciones sociales y privadas, para la superación de los rezagos, la promoción del desarrollo integral y sustentable, el reconocimiento del patrimonio cultural, las relaciones interculturales y la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

4. Instrumentar y operar programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, sustentable e intercultural en regiones, comunidades y grupos prioritarios de atención a los que no llega la acción pública sectorial.

El objetivo estratégico tres es el objetivo con el que más directamente se vincula, ya que la naturaleza del Programa sugiere la coordinación y concurrencia de los diversos actores involucrados en el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas como un elemento esencial para la superación de los rezagos prevaletentes. De esta manera, el eficaz y eficiente funcionamiento del Programa contribuye ampliamente al cumplimiento del tercer objetivo estratégico institucional. En cuanto al cuarto objetivo, su vinculación es marginal, ya que se refiere a la ejecución de programas de desarrollo integral. Aún cuando el Programa intenta promover el desarrollo económico a través del mejoramiento de actividades productivas, del acceso a apoyos financieros y servicios como la capacitación, faltarían otros elementos (el patrimonio, cultura, derechos, etc.) para llamar a su Programa integral.

7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del PROCAP con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

El Propósito y Fin de Matriz de Indicadores del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP tiene una concordancia plena con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En particular, los objetivos nacionales 5 y 6 del PND, que se refieren a la disminución de la pobreza extrema y a la reducción de las brechas sociales y económicas en la sociedad y al aseguramiento de oportunidades de igualdad.

Otras relaciones lógicas entre el PROCAP y el PND se dan en términos del Eje 3 Igualdad de Oportunidades y con la estrategia 1.2 del objetivo 1, que propone “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”. Un elemento central del PROCAP es la generación de empleo local, a través de sus actividades de coordinación y promoción de actividades productivas y económicas.

Otro elemento de vinculación, es la respuesta del Programa a la prioridad del PND de dar preferencia a los 100 municipios con mayor marginación, la mayoría con una alta proporción de población indígena. El PROCAP asigna preferentemente su presupuesto a los municipios con el más bajo IDH.

Por último, el Fin y Propósito del PROCAP están correctamente alineados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la definición de los Pueblos y Comunidades Indígenas como uno de los Grupos Prioritarios del PND. En particular, el objetivo 15, relacionado con el “Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.” está plenamente identificado con el Fin y Propósito del Programa.

1.2 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

De la lógica vertical de la matriz de indicadores

8. ¿Las Actividades del PROCAP son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

Respuesta: No

Las actividades señaladas en la Matriz de Indicadores del PROCAP son innecesarias e insuficientes para el logro de los componentes mencionados en la misma. Por ejemplo, hace falta citar actividades para todos los componentes ya que sólo se definen actividades para uno de ellos. Además, las actividades y los componentes mencionadas en la Matriz de Indicadores del PROCAP no son congruentes con las actividades y los componentes derivados de los procesos y sub-procesos descritos en el Manual de Procedimientos del Programa, por lo que las actividades mencionadas son erróneas.

En el anexo VII se enlistan las actividades correspondientes a cada componente mencionado en la Matriz de Indicadores del PROCAP y se demuestra que no existe una relación lógica entre las actividades citadas y los componentes .

9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

Respuesta: No

Los componentes definidos en la Matriz de Indicadores del PROCAP son inadecuados para el logro del Propósito establecido en la misma, ya que no se refieren a productos obtenidos a partir de la operación del Programa, más bien, se refieren a situaciones alcanzadas dentro de la población objetivo. Asimismo, aunque el supuesto establecido para el cumplimiento de cada componente es suficiente debido a que si representan un riesgo acertado en ese nivel de objetivo, los componentes no son pertinentes ni congruentes, atendiendo al Manual de Procedimientos del Programa y a las Reglas de Operación del mismo.

Cabe señalar que dadas sus características el Programa tienen un gran potencia como facilitador del desarrollo productivo y económico en áreas de alta y muy alta marginalidad. Por tanto, se sugiere que (después de dos años de operación) el personal directivo y medio-operativo del Programa realice cambios y ajustes al diseño y a sus procesos operativos y, por lo tanto, a los componentes del Programa, de tal manera que las acciones e iniciativas sean más eficientes.

Los componentes presentados en la Matriz de Indicadores del PROCAP son los siguientes:

- 1.- Agentes económicos de pueblos y comunidades indígenas con mayor acceso a recursos económicos derivado de las acciones de transversalidad con las Instancias Ejecutoras.
- 2.- Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mejor equipamiento
- 3.- Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mayor diversificación de las actividades productivas
- 4.- Grupos y organizaciones apoyados de pueblos y comunidades indígenas con mejor capacidad organizativa y empresarial

Así, consideramos que con los componentes definidos no es posible lograr el Propósito, ya que éstos se enfocan en situaciones deseadas resultado de la operación del Programa, no en productos obtenidos durante la ejecución del mismo.

10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

Respuesta: No

El análisis de la relación Propósito-Fin de la Matriz de Indicadores del PROCAP arroja los siguientes elementos. El Propósito descrito en la matriz no corresponde al problema deducido de las Reglas de Operación, por lo tanto no puede contribuir al logro del fin.

Sin embargo, los objetivos definidos en la Propuesta de Matriz de Indicadores si representan una relación de causalidad entre el propósito y el fin.

Así, cuando el propósito es: Coordinación interinstitucional establecida para la instalación de proyectos productivos con viabilidad socio-económica, mezcla de recursos institucionales y complementariedad de acciones, implementados por grupos de trabajo, organizaciones y comunidades indígenas; la situación a la que puede contribuir es: mejorar las condiciones económicas y productivas de las comunidades y los pueblos indígenas, que por sus características de alta marginalidad y rezago productivo tienen poco acceso a programas de fomento económico y productivo.

Tal como se establece en los documentos de trabajo del PROCAP.

11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del PROCAP es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del PROCAP es clara?

Respuesta: No

La Matriz de Indicadores del PROCAP no es clara y no es válida; ya que tiene una lógica desarticulada e incongruente entre los diferentes niveles de objetivos, los cuales no están orientados hacia el funcionamiento y contenido del Programa. Esta situación se aprecia con mayor claridad en el nivel de objetivos que corresponde a componentes. Ahí se observa que éstos, no son productos que pueda generar o producir durante su operación el Programa, implicando que las actividades mencionadas estén también equivocadas.

De esta manera, la Lógica Vertical carece de una relación de causalidad entre los niveles de objetivos. Lo cual compromete el futuro operativo del Programa.

Se consideran como no válido, insuficiente e ilógico lo siguiente: a) las actividades que dan estructura a los diferentes componentes, además de que sólo se mencionan actividades para un componente y b) los componentes mismos definidos para el logro del Propósito

Es necesario señalar que el equipo de evaluación, personal del PROCAP y del área de control y evaluación de la CDI realizaron ejercicios de reflexión y análisis de la operación del Programa. Los cuales fueron considerados como ejercicios de aproximaciones sucesivas, que eventualmente le permitirán al Programa ajustar elementos de planeación con la realidad operativa del Programa actual y futura. Se espera que estos esfuerzos redunden en la redefinición de las Reglas de Operación y en la actualización de los Manuales de Procedimientos y demás documentos de trabajo del PROCAP.

12. Si no es así, se propondrán los cambios que deberán hacerse en el diseño del PROCAP y en su lógica interna. Estos cambios deberán reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del PROCAP.

La Propuesta de Matriz de Indicadores del PROCAP se elaboró a partir de las Reglas de Operación del Programa y del Manual de Procedimientos. Ésta sirvió como referencia para llevar a cabo la presente evaluación de consistencia y resultados 2007. La Propuesta de Matriz de Indicadores del PROCAP se presenta en el anexo VI.

La Propuesta de Matriz de Indicadores del PROCAP corresponde a la lógica interna del Programa. Ésta muestra con claridad y coherencia los diferentes elementos que dan origen a la lógica interna del Programa; lógica que en algunos casos, y para ciertos detalles, no es del todo completamente consistente, lo que es de entenderse, dada la juventud del Programa.

Sin embargo, aunque en la Propuesta de Matriz de Indicadores se trató de incorporar acciones e iniciativas que mejoren la operación del PROCAP, es necesario que se revisen a conciencia los componentes relativos a la difusión del Programa y la coordinación de los diferentes actores involucrados en el buen funcionamiento del Programa y el logro de su Propósito y Fin. Ya que, una particularidad del Programa -aún insuficientemente identificada y explotada- es su posibilidad de atraer a otros actores e instituciones a las regiones indígenas marginadas.

Por otro lado, también hace falta que el Programa analice la manera en que puede hacer visibles las aportaciones físicas, de trabajo y de conocimientos de los grupos organizados participantes que se benefician del PROCAP.

De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del PROCAP a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

Respuesta: No

En términos generales la Matriz de Indicadores cuenta con indicadores que permiten medir el desempeño del Programa en los diferentes niveles de objetivos. Sin embargo, hay dos indicadores en la Matriz de Indicadores, que por estar mal enfocados no permiten verificar el logro del objetivo. Los dos indicadores identificados son: Porcentaje de proyectos que continúan en operación después de tres años y apoyo para mejora de proyectos y asesoría especializada. Asimismo, sería conveniente buscar indicadores que fueran más representativos de las actividades concentradoras y los procesos involucrados en cada nivel de objetivos.

Cabe mencionar que los componentes y las actividades descritos en la Matriz de Indicadores no reflejan el contenido del Programa según lo descrito en el manual de procedimientos, por lo tanto, los indicadores establecidos, aun cuando correctos en su formulación, no sirven para monitorear y controlar el avance del Programa.

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

Respuesta: No

Los indicadores descritos en la Matriz de Indicadores no cumplen en su totalidad con las cinco características señaladas (claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables). Se detectaron algunas fallas relacionadas con lo adecuado y relevante de los indicadores citados, ya que aunque dichos indicadores permiten conocer cierta información relacionada con el objetivo planteado, ésta no permite ver el cumplimiento o no de las acciones.

Por otra parte, es importante señalar que los indicadores establecidos corresponden a niveles de objetivos que no reflejan el contenido y funcionamiento del PROCAP por lo tanto son irrelevantes e inadecuados para evaluar el logro y el avance del Programa.

En el anexo VII se describe la lista de indicadores con el análisis por los criterios REAM.

15. De no ser el caso, el COLPOS, en coordinación con el PROCAP, propondrá los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.

El equipo evaluador consideró que era necesario realizar cambios radicales a toda la Matriz de Indicadores, dado que no reflejaba la lógica interna del Programa ni su funcionamiento. Este cambio radical en la Matriz significó, obviamente, cambios y ajustes a los indicadores descritos en la Matriz de Indicadores del PROCAP.

Por lo tanto, se considera que los indicadores que están descritos en la Matriz de Indicadores del Programa no son adecuados y útiles para medir el cumplimiento de objetivos del Programa.

La Propuesta de Matriz de indicadores se encuentra en el anexo VI.

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

Respuesta: No

Para algunos indicadores de la Matriz e Indicadores, el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP no cuenta con una línea base, ya que no se han realizado mediciones de éstos con anterioridad. Otro hecho que explica la falta de estudios de línea base es la relativa novedad del Programa.

Sin embargo, a pesar de la falta de referencias de línea base de algunos de los indicadores, todos estos tienen identificada la temporalidad de su medición.

17. ¿El Programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

Respuesta: No

La Matriz de Indicadores del Programa cuenta con medios de verificación para todos los indicadores, los cuales son, en su mayoría, documentos de trabajo mencionados en el del Programa. Sin embargo, a pesar de que la Matriz de Indicadores del PROCAP cuenta con los medios de verificación, éstos son inadecuados ya que responden a indicadores de objetivos que no corresponden a lo establecido en las Reglas de Operación y al del Programa.

De la misma manera, los medios de verificación definidos para cada indicador quedan establecidos en la Propuesta de Matriz de Indicadores. La mayoría de estos son documentos de trabajo del Programa y son responsabilidad del Programa mismo. Este hecho asegura la obtención de dicha información.

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo, encuestas), ¿el PROCAP ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

Respuesta: No

La Matriz de Indicadores del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad no tiene definidas especificaciones estadísticas que den confiabilidad al medio de verificación.

Tanto la Matriz de Indicadores originales del Programa como la Propuesta de Matriz de Indicadores, recurren a la utilización de encuestas como medio de verificación, suponiendo que dicha herramienta debe de ser empleada por la evaluación externa e interna del Programa. Por lo tanto, es conveniente hacer el señalamiento de esta situación al personal responsable de ambas evaluaciones para definir los aspectos metodológicos y estadísticos necesarios para la aplicación sistemática y adecuada de los medios de verificación de indicadores.

Es necesario señalar que el control metodológico y estadístico en el estudio de los medios de verificación se debe de aplicar a cada uno de estos y no sólo a las encuestas correspondientes a la evaluación interna y externa,

19. ¿De qué manera el PROCAP valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?

Respuesta: Si

La forma en la que el Programa da validez a la información obtenida a través de los medios de verificación es mediante la reflexión y el análisis de dicha información. Esta situación no es complicada ya que dicha información es de su total conocimiento; sobretodo si consideramos que la mayoría de los documentos señalados como medio de verificación en la Matriz de Indicadores y en la Propuesta de Matriz de Indicadores, son documentos de trabajo que el personal utiliza cotidianamente.

Asimismo, el personal del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP realiza regularmente reuniones de trabajo de planeación, seguimiento y evaluación en donde se tratan aspectos relacionados con el buen funcionamiento del Programa, así como de sus limitaciones, dificultades, capacidades y potencialidades operativas.

Finalmente, el Programa está trabajando el diseño de nuevos medios de verificación internos, esto es, mecanismos de control de la calidad y confiabilidad de la información, que van a incluir el uso de sistemas de información. Otros Programas de la CDI ya tienen diseñados tales sistemas y el Programa está siguiendo sus pasos para asegurarse de que la curva de aprendizaje sea lo más expedita posible.

20. ¿Se consideran válidos los supuestos del PROCAP tal como figuran en la matriz de indicadores?

Respuesta: No

Los supuestos de la Matriz de Indicadores del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP no se consideran válidos, debido a que faltan los supuestos correspondientes al nivel de componentes. Asimismo, algunos de los supuestos mencionados no pueden ser monitoreados ya que se refieren a valoraciones cualitativas que son de difícil medición por parte de los operadores del Programa.

De esta manera, es necesario establecer y redefinir los supuestos, identificando aquellos hechos o acontecimientos que obstruyan el desarrollo del Programa. Por ejemplo, los supuestos mencionados en la Propuesta de Matriz de Indicadores se basan en eventos que de no ocurrir limitan la obtención de los bienes que necesita producir la operación del Programa, pero en los cuales no se tienen ninguna injerencia; lo cual los hace perfectamente monitoreables. De esta manera se considerarán sólo aquellos riesgos potenciales para el buen desempeño del Programa y, por lo tanto, para el logro de sus objetivos últimos. Deben de ser riesgos particulares que en realidad pueden tener un efecto en el Programa, y no generales que tienen un impacto global e indistinguible.

Es necesario que el Programa discuta la posibilidad de incluir algunos supuestos relacionados con la población objetivo y las características socioeconómicas, culturales y ambientales de las comunidades y pueblos indígenas. Tales supuestos son importantes dadas las características particulares de los beneficiarios del Programa. Por ejemplo, no es lo mismo ofrecer cursos de capacitación a productores rurales, que a grupos indígenas organizados, ya que éstos últimos presentan aspectos relacionados con sus usos y costumbres, procesos sociales de organización, formas de uso de los recursos naturales, lengua materna, etc. que pueden ser factores importantes en su eficacia.

21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

Respuesta: No

La lógica horizontal de la Matriz de Indicadores del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP no se valida en su totalidad. El análisis de la lógica horizontal, permite concluir que el conjunto objetivo-indicador-medio de verificación que la integra no responde de manera clara, congruente y concreta al cumplimiento de objetivos del Programa. Se detectaron deficiencias en la definición y establecimiento de objetivos, así como en la definición y establecimiento de los medios de verificación de los indicadores. De esta manera, se observa que la lógica interna de la Matriz de Indicadores no permite el cumplimiento de los objetivos del PROCAP.

22. Si no es así, se propondrán los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).

Como ya se ha explicado anteriormente, la Matriz de Indicadores fue analizada y rediseñada para que pudiera reflejar de manera adecuada la lógica interna del PROCAP. Se considera que esta Propuesta de Matriz de Indicadores resultado del proceso de análisis es un reflejo fiel del contenido de las Reglas de Operación del Programa y del manual de procedimientos del mismo. Igualmente, la Propuesta de Matriz de Indicadores procuró integrar las labores y actividades que realiza cotidianamente el personal operativo del Programa.

Así, el equipo de evaluación ha discutido con el personal del Programa aspectos como: a) la influencia que tiene la migración de jóvenes y adultos en las zonas atendidas, b) la vocación e interés hacia las actividades productivas entre la población indígena, c) las capacidades y habilidades de la población local en las comunidades y pueblos indígenas y d) la cantidad, distribución y capacidad profesional de las instancias ejecutoras interesadas en trabajar de manera colaborativa con el PROCAP.

Como ya se mencionó, Matriz de Indicadores Propuesta se encuentran en el anexo VI.

1.3 Población potencial y objetivo

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Respuesta: Si

De acuerdo con los documentos del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP y de la CDI las dos poblaciones atendidas por el Programa son:

Población potencial:

La población trabajadora sin empleo adecuado o sin empleo, se ha estimado en 2 millones 80 mil 820 personas indígenas en todo el país. Estudio de CDI “Desarrollo de las Regiones Indígenas 2007 – 2021, Estimación de Costos”.

Población objetivo:

Los 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.

24. ¿El PROCAP ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes?

Respuesta: No

La población potencial solamente se ha cuantificado en el ejercicio “Desarrollo de las Regiones Indígenas 2007 – 2021, Estimación de Costos”, sin embargo, la población objetivo no. En ese sentido, el Programa debe realizar alianzas estratégicas con centros de investigación y universidades interesados en caracterizar estos núcleos de población, su entorno y a las instancias ejecutoras presentes. Así, el PROCAP necesita poner atención al análisis de aquellas características productivas, sociales, económicas, culturales del entorno que pueden tener una influencia en el buen logro de su Propósito y Fin. Tal información le permitiría definir y controlar el tipo de proyectos a financiar, y en particular, la manera en que estos proyectos estarán relacionados con el entorno en que desarrollan sus actividades. Se debe poner especial atención al estudio de los mercados locales y la seguridad alimentaria.

En cuanto a la población beneficiaria, además de estudiar sus características demográficas, es necesario obtener información sobre recursos, problemas y necesidades de los habitantes de las comunidades y pueblos indígenas, sobre la vocación e interés hacia las actividades productivas y organizadas entre la población indígena y sobre las capacidades y habilidades que como grupo tiene la población de las comunidades y pueblos indígenas. Esto permitiría ajustar el diseño de componentes y planes de acción del Programa a su población objetivo.

En cuanto a las instancias ejecutoras, es necesaria una tipología que describa la cantidad, distribución y capacidad profesional de las instancias ejecutoras interesadas en trabajar de manera colaborativa con el PROCAP. Así como, los apoyos que requerirían para poder desarrollar programas conjuntos que logren el Propósito y Fin del PROCAP.

Es importante reconocer que muchas organizaciones no gubernamentales, organismos civiles y organismos internacionales tienen un interés muy fuerte por trabajar en estas áreas, por lo que el Programa podría obtener tanto recursos humanos, como materiales y financieros que faciliten este proceso de diagnóstico y uno posterior de diálogo interinstitucional que faciliten los procesos de colaboración promovidos por el PROCAP.

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el PROCAP se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*

Los documentos que abajo se indican, muestran fehacientemente los altos niveles de marginación y pobreza todavía prevalecientes en las comunidades y pueblos indígenas. Ante esta situación de pobreza, la coordinación del trabajo de los actores económicos locales es fundamental. Además de que se detecta la necesidad de que nuevos actores tengan presencia permanente para que puedan influir los procesos de desarrollo de estas áreas y núcleos poblacionales en extrema pobreza

- ❖ Desarrollo de las Regiones Indígenas. 2007 – 2021. Estimación de Costos. Unidad de Planeación y Consulta, Dirección General de Estrategia y Planeación Octubre de 2006.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. Gobierno de la República. México, D. F. 2006.
- ❖ Acciones de Gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2006. CDI. México, D. F. 2007.

De la misma manera, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano corresponden a municipios Indígenas. Así, en los 100 municipios de menor IDH, más del 90% de la población es indígena. Estos son los fundamentos planteados por el PROCAP para justificar sus acciones en estas regiones y poblaciones.

Sin embargo, como en el caso del diagnóstico, la justificación de los beneficios dirigidos a la población objetivo no ha sido elaborada adecuadamente. Como en el caso anterior, instancias fuera de la CDI también pueden resolver estas necesidades de información de manera eficiente, a la vez que le ayudan al Programa a construir su red interinstitucional que le va a proveer con los recursos humanos, financieros, tecnológicos y de conocimiento que requiere en sus esfuerzos de desarrollo.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Respuesta: Si

Porque señala la necesidad de que en las comunidades y pueblos indígenas se promueva de manera intensiva el impulso de las actividades económicas. Está más que perfectamente documentada la pobreza extrema y extremo atraso de las comunidades y pueblos indígenas.

De hecho, el documento “Desarrollo de las Regiones Indígenas. 2007 – 2021. Estimación de Costos. Unidad de Planeación y Consulta, Dirección General de Estrategia y Planeación Octubre de 2006” señala que para llevar a cabo las acciones que la Línea de Desarrollo Económico requerirá en los próximos 15 años, una inversión de 24 mil 112 millones de pesos. Esta inversión se explica por los siguientes elementos:

- En todo el país, existen 2 millones 80 mil 820 personas indígenas entre 15 y 59 años en el año 2005 que no cuentan con un empleo adecuado o no cuentan con empleo, por lo cual se requiere de un monto de inversión por 23 mil 305 millones de pesos para impulsar proyectos productivos que den un empleo adecuado a esta población en edad productiva.
- Al considerar los requerimientos para el manejo forestal y pago de servicios ambientales a nivel nacional de la zonas boscosas en regiones indígenas calculado en 74 mil 655 kilómetros cuadrados, se requiere de 807 millones de pesos para realizar pagos ambientales para el 40% de esta superficie de bosque.

Sin embargo, como ya se señaló es necesario que el Programa estudie de manera más específica y sistemática a la población objetivo del PROCAP para entender adecuadamente sus características y condiciones y así poder ofrecerles programas adecuados a estos aspectos.

27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el Programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

Respuesta: Si

El Programa sigue los criterios y mecanismos previamente definidos por la CDI para las regiones indígenas y a su población. De esta manera, el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad -- PROCAP utiliza una regionalización diseñada para todos los demás programas de la institución y que está determinada en función de la ubicación de la población indígena, dadas las comunidades y pueblos indígenas del País.

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad -- PROCAP también identifica a la población indígena de municipio, en términos del criterio porcentaje de población indígena presente en dichos núcleos poblacionales.

Sin embargo, a pesar de que los criterios y mecanismos de identificación de las unidades de operación funcional del Programa son adecuados, tal vez el Programa deba desarrollar sus propios criterios y mecanismos que le permitan enfocarse a las características que el Programa debe identificar en los diversos grupos organizados e individuos de las comunidades y pueblos indígenas. Son necesarios criterios y mecanismos que permitan: seleccionar entre varios proyectos diferentes; poblaciones dentro de un municipio; grupos de jóvenes, de mujeres, mixtos; proyectos de impacto local, regional, familiar; orientados al medio ambiente o turísticos, por ejemplo.

28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del PROCAP (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

Respuesta: No

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP cuenta con una base de datos que identifica a sus beneficiarios a escala de organización y proyecto. El Programa también cuenta con listados de beneficiarios por estado, comunidad y proyecto. Sin embargo, no existe una base de datos que permita el acceso sistemático y automatizado de las diferentes características de los individuos beneficiados, organizaciones beneficiadas y comunidades beneficiadas. Tal padrón de beneficiarios que permitiría identificar nombres, CURPS, direcciones, números telefónicos está avanzado en un 75% en este año.

Sin embargo es necesario señalar que dicha base de datos debería de ser diseñada no sólo para recabar información sobre los datos demográficos o sobre los beneficios que reciben los participantes del Programa, sino que también debe de diseñarse para poder decidir sobre los apoyos apropiados de acuerdo a las características de los grupos organizados, el proyecto de que se trate o la zona o actividad productiva a la que se dedique el grupo o algún otro aspecto relevante del contexto en el que el proyecto se está llevando a cabo. Pensar en los sistemas de información como una herramienta útil para la toma de decisiones es algo necesario y no solamente como un sistema de reporte de población beneficiaria.

1.4 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación con los objetivos del PROCAP

29. ¿El diseño del PROCAP se encuentra correctamente expresado en sus Reglas de Operación o normatividad correspondiente?

Respuesta: Si

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP cuenta con un diseño expresado de manera adecuada y correcta en sus Reglas de Operación. El Programa cuenta con manuales de procedimientos que se están rediseñando y una batería amplia de formatos que permiten darle seguimientos a las diversas actividades de sus componentes. Una tarea necesaria es el cotejar todos estos mecanismos con los resultados del ejercicio de diseño de la Matriz de Indicadores. Es posible que se deban hacer ajustes ante el nuevo mecanismo de planeación recién establecido.

Otro aspecto importante es que el Programa está experimentando cambios en su funcionamiento, de tal manera que el Programa se pueda adecuar mejor a las condiciones de los beneficiarios e instancias ejecutoras. Algunas modificaciones que se desean probar en la operación del Programa son el incluir dentro de las posibles instancias ejecutoras a organismos no gubernamentales y asociaciones civiles. Otro cambio es el buscar la participación de organismos financiadores que puedan mejorar la calidad y cantidad de los recursos que usa el Programa. Estos cambios están siendo planteados como modificaciones a las Reglas de Operación 2008.

30. ¿Existe congruencia entre las Reglas de Operación o normatividad aplicable del PROCAP y su lógica interna?

Respuesta: Si

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP cuenta con un diseño expresado de manera adecuada y correcta en sus Reglas de Operación. Por esta razón, la lógica interna del Programa es congruente con las Reglas de Operación 2007. Como ya se mencionó, el Programa cuenta con manuales de procedimientos que se están rediseñando y una batería amplia de formatos que permiten darle seguimientos a las diversas actividades de sus componentes.

Sin embargo, como en todo Programa que intente mejorar sus procedimientos y esquemas de trabajo, nuevas ideas sobre el mejor proceder del Programa en cuanto a la mejor mezcla de Componentes que le permitan lograr su Propósito y Fin deben ser implementados y evaluados en campo. Por esta razón, es necesario implementar estos nuevos esquemas de trabajo en regiones piloto donde sus bondades e impacto puedan ser adecuadamente evaluados. La sistematización de estos proyectos piloto le permitirá al Programa revisar constante y sistemáticamente su lógica interna y funcionamiento, así como sus Reglas de Operación y Manuales de Procedimientos.

1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales

31. Como resultado de la evaluación de diseño del PROCAP, ¿el diseño del Programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

Respuesta: Si

Como ya se mencionó en las preguntas relacionadas con el Fin y el Propósito del Programa, el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP cuenta con un diseño expresado de manera adecuada y correcta en sus Reglas de Operación. Por lo que es posible alcanzar el Propósito definido y su Población Objetivo. Como ya se mencionó, el Programa cuenta con actividades, procedimientos que se están rediseñando y una batería amplia de formatos que permiten darle seguimientos a las diversas actividades y procedimientos de sus componentes previos.

Los posibles problemas que tiene el Programa para atender a toda la población objetivo del Programa son de tipo presupuestal. El Programa requiere de más personal a nivel de Delegación Estatal y de CCDI para poder llevar a cabo los componentes de su Matriz de Indicadores. Esto incrementaría su eficiencia hacia las actividades relacionadas con estos componentes y liberaría la carga de trabajo de la oficina central. A su vez, provocaría que este personal pudiera dedicar su tiempo a las actividades de componentes poco atendidas. Estos movimientos mejorarían la capacidad del Programa para apoyar grupos organizados y ampliar su área de cobertura en los 100 municipios con menos IDH.

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*

Existen diversos programas con los que Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP podría tener complementariedad o desarrollar cierto tipo de sinergia.

Dentro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los programas son el Programa de Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas –PIBAI, el Programa Fondos Regionales Indígenas – FRI y el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas – POPMI.

En lo que respecta a otras instituciones, se puede señalar a los programas Microregiones y Programa de Coinversión Social de SEDESOL, el Programa Alianza Contigo de SAGARPA, CONAFOR, CONAGUA. En cuanto a los Gobiernos Estatales y Municipales, la actividad del Programa tiene una complementariedad casi natural con las secretarías de desarrollo rural de los estados y con las Presidencias Municipales.

En general, se puede señalar que el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP tiene complementariedad natural con todos aquellos programas de fomento productivo, de desarrollo económico y de promoción de la organización productiva en zonas con población indígena.

33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*

Debido a la naturaleza del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, el apoyo a las actividades económicas de la población indígena a través de la promoción de actividades productivas organizadas y grupales, pueden existir programas con los que haya duplicidad. Sin embargo, no hay duplicidades ya que el Programa aspira a ser complementario y a multiplicar los apoyos que se otorgan. De la misma manera, prácticamente nunca se trabaja con programas que podrían estar traslapándose con el PROCAP en cuanto a la atención de las mismas necesidades, ya que la CDI es la única institución que tiene programas para la población indígena. De la misma manera es posible que los criterios de selección de estos programas, en algunos casos, constituyan obstáculos a la entrada por parte de las comunidades y pueblos indígenas.

Aún cuando el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP cuenta con mecanismos para evitar la duplicidad en el otorgamiento de apoyos, sería de utilidad comparar los diseños y estructuras de los distintos programas que concurren en las regiones de influencia del Programa tratando de satisfacer una misma necesidad, con el fin de evitar duplicar esfuerzos y asignar los recursos a su mejor uso alternativo.

34. ¿El PROCAP cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

Respuesta: Sí

Debido a que la esencia del Programa es buscar la complementariedad de acciones entre diferentes actores económicos, el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, ha identificado las Reglas de Operación de los programas con los que se han llevado a cabo acciones conjuntas, así como el registro de las operaciones con las instituciones respectivas.

Debido al énfasis que el Programa pone en la mezcla de recursos y a su política de complementariedad, transversalidad y prospección, los posibles conflictos de duplicidad con otros programas son resueltos de manera adecuada; convirtiendo posibles situaciones de duplicidad en situaciones de complementariedad.

Sin embargo es necesario, crear los mecanismos y procedimientos estandarizados que por un lado promuevan la complementariedad y eviten la duplicidad.

Capítulo 2. Planeación Estratégica

2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica.

35. ¿El Programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

Respuesta: No

PROCAP no cuenta con un plan estratégico de acción que defina sus prioridades a corto, mediano y largo plazo. En cambio, si cuenta con programas anuales que muchas veces se insertan en planes estatales o regionales.

Los programas anuales con que cuenta PROCAP son conocidos como OMI's, por sus siglas "Objetivo, Meta e Indicador". En ellos se establecen las metas anuales y mensuales que se quieren alcanzar y que se monitorean a través de un mecanismo llamado Tablero de Gestión. En estos instrumentos de programación anual no aparecen actividades relacionadas a las metas; dichas actividades se enuncian en los programas de trabajo de cada año.

De esta manera, la realización de las OMI's permite saber cómo se está distribuyendo el dinero, pero falta tener una visión global del Programa que permita saber cuál es su grado de avance en función de sus fines y propósitos.

La planeación estratégica con metas a corto, mediano y largo plazo permitiría a los operadores ubicarse en las etapas de su Programa y en las prioridades que cada etapa debe atender.

36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

Respuesta: No

Como ya se señaló, el PROCAP no cuenta con un plan estratégico general sino con programas de trabajo anual en los que se establecen objetivos, metas e indicadores con base en el presupuesto autorizado.

Por ejemplo, para el ejercicio 2007, la meta consistió en atender 635 proyectos y 26,729 beneficiarios con un presupuesto autorizado de 95'141,077 pesos. Para cumplir con esta meta se definieron objetivos y actividades que en general no se vincularon con estrategias ni políticas sino con el presupuesto asignado y los antecedentes del ejercicio anterior.

El hecho de carecer de un Plan Estratégico impide que el Programa pueda ser evaluado en términos del logro obtenido en cuanto a sus fines y propósitos. Actualmente la evaluación del Programa se reduce a saber a cuántos proyectos han apoyado, a cuántas personas han beneficiado y cuántos acuerdos han publicado. Esto representa un alcance insignificante del Programa si se considera al número total de indígenas que debe atender.

37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el Programa?

Respuesta: No

La programación anual del Programa establece con claridad los resultados, con indicadores y metas que el Programa intenta alcanzar cada año de operación. Es necesario establecer estos aspectos para los ejercicios de programación de mediano y largo plazo, aún faltantes en el Programa.

El Fin y el Propósito deben estar definidos, respectivamente, en términos del cómo contribuye el Programa a la solución del problema detectado en el mediano o largo plazo y el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo como consecuencia de las acciones del Programa. En este sentido, PROCAP no cuenta con fines planteados a mediano o largo plazo ni con propósitos que identifiquen una población objetivo bien definida.

No obstante, a partir de 2008, las Reglas de Operación del Programa hacen mención de un objetivo general que si bien no se trata de un fin cuentan con un objetivo general más centrado que el que tenían anteriormente: “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”. Este objetivo se acompaña de cinco objetivos más particulares que especifican el tipo de proyectos prioritarios así como su propósito de crear sinergias con otras dependencias para incrementar el monto de los apoyos.

Si bien el Programa se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo, debería de centrar esfuerzos en el planteamiento de un plan estratégico con fines y propósitos bien definidos.

38. ¿El Programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores? ¿Estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, el ColPos propondrá las modificaciones que se consideren pertinentes.

Respuesta: No

El Programa carece de un plan estratégico con metas e indicadores y es fundamental que considere crearlo lo más pronto posible. Sin éste, el PROCAP queda sin posibilidad de fijarse metas que lo orienten a un fin y propósito bien definido. Por ahora, los indicadores del Programa miden el desempeño en la asignación de presupuesto y número de proyectos apoyados así como de acuerdos publicados. Gran parte de sus esfuerzos es canalizado a la dictaminación de proyectos productivos y esto provoca su baja eficiencia en la difusión del Programa y en la concertación de acuerdos capaces de impactar las localidades de mayor marginación. Sin embargo, carece de indicadores que puedan medir las metas que se fija el Programa para alcanzar sus fines y propósitos, simplemente, porque dichas metas no han sido aun planteadas.

Es urgente que PROCAP se plantee estas metas. Una sugerencia, que se expone de manera ampliada en el anexo VIII, es que el Plan Estratégico se componga de las siguientes tres etapas:

- A corto plazo, que el PROCAP atienda a los proyectos productivos que proponen las instancias ejecutoras;
- A mediano plazo, que sea el PROCAP quien proponga a las ejecutoras el apoyo a los proyectos productivos previamente identificados como prioritarios para el Programa;
- A largo plazo, que el PROCAP se aboque al impacto de los proyectos apoyados. Por ejemplo, a la creación de redes entre proyectos a manera de integrar esfuerzos y escalar el capital social de las poblaciones atendidas.

2.2 De la orientación para resultados

39. ¿El Programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

Respuesta: No

La información que el Programa recolecta anualmente para medir su desempeño coincide con los objetivos específicos presentes en el nuevo documento titulado Reglas de Operación 2008, no así con las Reglas de Operación 2007. Con excepción del índice de cobertura, el índice de participación en proyectos rentables y el índice de atención a mujeres, los demás indicadores responden a un objetivo en particular. Cabe mencionar que todos los objetivos particulares cuentan con un indicador capaz de medir su desempeño.

Los operadores centrales han manifestado que los valores que se obtienen de los indicadores generales y particulares no son de su entera confianza. Manifiestan que existen deficiencias en el llenado de fichas de seguimiento por parte del personal de las Delegaciones de CDI así como de las ejecutoras y con ello los resultados muchas veces carecen de consistencia o veracidad.

Este es un típico problema presente en los procesos de descentralización, que debe ser abordado con una real y comprometida capacitación del personal de las delegaciones y con el fomento del sentido de pertenencia de estos mismos empleados hacia un Programa del cual conozcan con detalle tanto sus fines y propósitos, como sus actividades y procedimientos operativos.

40. ¿El Programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del Programa?

Respuesta: No

PROCAP carece de un Plan Estratégico y, por ello, no ha identificado indicadores que den cuenta de su fin y propósito.

En relación a los indicadores de sus componentes, éstos se enfocan principalmente en evaluar el proceso de asignación de recursos y a dar seguimiento a los proyectos productivos que apoya. Sin embargo, le hace falta indicadores capaces de evaluar otros subprocesos como son la promoción del Programa entre los beneficiarios y las instancias ejecutoras, la calidad en la asistencia técnica que se brinda y la eficiencia en el proceso de concertación de acuerdos entre dependencias gubernamentales. Otro aspecto poco atendido es el relacionado con la evaluación y valoración de los resultados e impacto de los proyectos apoyados y del Programa mismo.

El objetivo general planteado para 2008 de “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” carece de indicadores, y para evaluar su eficacia, sería necesario medir el incremento de la productividad de las actividades económicas apoyadas así como la evolución del número de proyectos productivos sustentables por localidad o municipio.

Por otro lado, es necesario acotar los referentes de los indicadores. Muchos de ellos no tienen un valor contra el cual se lo pueda comparar y así conocer si el avance o desempeño es favorable. Por ejemplo, el índice de participación en proyectos de autoconsumo es un indicador que responde al objetivo “Impulsar la instalación de sistemas de producción orientados a la seguridad alimentaria, con un enfoque que les permita transitar hacia un ámbito de mercado”, no obstante, el evaluador desconoce la proporción de proyectos de autoconsumo que representaría una evaluación favorable.

41. ¿El Programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

Respuesta: No

El PROCAP se plantea metas anuales y mensuales. A diferencia de las primeras, las metas mensuales son rara vez alcanzadas porque el Programa debe trabajar de manera sincronizada con las ejecutoras y es común que ello provoque retrasos en la firma de un convenio o asignación del recurso.

De esta manera, el rendimiento del tiempo, la eficiencia financiera, la productividad del tiempo y del dinero así como la productividad global, la eficacia y el impacto social son indicadores que no corresponden ser evaluados mensualmente. Ello no le resta importancia a la recopilación de datos, lo que resulta sin sentido es emitir una evaluación mensual.

42. ¿Los indicadores de desempeño del Programa tienen línea de base (año de referencia)?

Respuesta: No

El Programa carece de un diagnóstico inicial de la población y territorio que se desea impactar por lo que no tiene forma de conocer en qué grado los ha afectado. Sus indicadores arrojan información útil sólo si se los compara con los valores programados o con los valores de diferentes ejercicios fiscales.

Por ello se sugiere la realización de estudios que reflejen la situación inicial de la población, de la comunidad, del ambiente y del entorno institucional de las áreas a incidir.

43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

Respuesta: Si

El presupuesto de PROCAP se divide de la siguiente manera: una parte se dirige al apoyo de proyectos productivos (se otorga un máximo de dos millones de pesos por proyecto), 10% del presupuesto total se emplea para la formulación y evaluación de los proyectos, 5% para la operación, seguimiento y evaluación del Programa y una cantidad no definida a la publicación de acuerdos. A su vez, las metas de desempeño están relacionadas, principalmente, con el número de proyectos apoyados – que implica su formulación y evaluación- con la productividad del tiempo y del dinero –que tiene que ver con la operación y el seguimiento, y con el número de acuerdos publicados.

Esta distribución del presupuesto refuerza lo que ya se ha dicho: la mayor parte de los recursos, económicos y de tiempo, se dirigen al apoyo de proyectos productivos. Sin embargo no está claro si estos apoyos están realmente impactando favorablemente la calidad de vida de los beneficiarios.

44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del Programa?

El Programa se financia con recursos federales. Su presupuesto se acuerda en la Ley de Egresos de la Federación y se multiplica con los recursos municipales, estatales y federales.

De esta manera, en el ejercicio 2006, PROCAP se autorizó un monto de 100 millones, del cual se ejerció un poco más de 83 millones de pesos. En 2007 se le autorizaron 115 millones, de los cuales se ejercieron 118 millones de pesos. Para 2008 tiene autorizado la misma cantidad que recibió en 2007.

45. ¿El Programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Respuesta: Si

El Programa, en sus dos años de existencia, ha sido evaluado por dos instancias externas al mismo: por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco quien entregó un documento en marzo de 2007, y ahora por el Colegio de Postgraduados, en diciembre de 2007.

46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?

La primera evaluación, realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, consistió en medir el desempeño del Programa en su primer año de existencia. El documento entregado contenía los siguientes temas: pertinencia del Programa, cumplimiento de los objetivos, análisis de costo-beneficio, escenario prospectivo y conclusiones y recomendaciones. El trabajo obtuvo información, tanto de campo como de gabinete.

La segunda evaluación fue realizada por el Colegio de Postgraduados y, en su primera etapa, que concluyó en agosto de 2007, habían entregado la evaluación del diseño del Programa, la de la Matriz de Indicadores así como las recomendaciones para la mejora de esta última. Dichas evaluaciones consistieron en un análisis de la lógica interna y una estimación de la consistencia del Programa. Para ello, se trabajó primordialmente con documentos del Programa y talleres y entrevistas practicadas a funcionarios que operan PROCAP. Los productos de estas evaluaciones fueron una Matriz de Indicadores revisada y comentada y un documento que responde a 100 preguntas elaboradas por CONEVAL relacionadas con el diseño del Programa.

47. ¿El Programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

Respuesta: Si

Existe evidencia de que el Programa analiza los resultados de las evaluaciones e integra las sugerencias que le parecen relevantes. Más aún, existe un mecanismo formal que asegura el seguimiento de las recomendaciones. En 2006, por acuerdo del Comité de Control y Auditoría (COCOA) y la Junta de Gobierno de la CDI, se implementó un Programa de Trabajo para impulsar la implementación de las recomendaciones de la evaluación externa de ese año y darles seguimiento necesario. En oficinas centrales, todo el equipo de coordinación del PROCAP, revisa, analiza y discute la pertinencia de las observaciones y recomendaciones del consultor y presenta al Comité de Control y Auditoría (COCOA) un informe trimestral sobre el logro y avance del Programa en cuanto a la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones externas, que se presenta tanto a la Junta de Gobierno como al Órgano de Control Interno..

48. ¿Existe evidencia de que el Programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

Respuesta: Si

En algunos casos, como es el planteamiento del objetivo general y los objetivos particulares, el Programa siguió las sugerencias de los consultores y los modificó. Este cambio se observa al analizar la primera evaluación hecha por el grupo consultor del Colegio de Postgraduados sobre el diseño del Programa y las nuevas Reglas de Operación publicadas en enero de 2008.

No obstante, han decidido ignorar otras recomendaciones, no sin antes analizarlas. Es el caso de la propuesta que hicieron los consultores de la UAM de tomar la información para sus indicadores directamente de los beneficiarios en vez de tomarla de las ejecutoras. La justificación que PROCAP dio al rechazo de esta sugerencia es que una parte fundamental del Programa consiste en crear complementariedades y entablar sinergias con las ejecutoras de los tres niveles de gobierno.

Capítulo 3. Cobertura y Focalización

3.1 Análisis de la cobertura.

49. ¿El Programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

Respuesta: Si

El PROCAP cuantifica y determina la población potencial y objetivo a partir de lo señalado por Unidad de Planeación y Consulta de la CDI.

De acuerdo con la UPC, la población potencial de la CDI es el total de indígenas del país mientras que la población objetivo, para los programas relacionados con apoyo productivo, es la “población indígena económicamente activa sin empleo adecuado o sin empleo” que suma 2’080,820 personas. Sin embargo, operativamente, el PROCAP se orienta a una población objetivo mucho mayor ya que procuran atender a la población indígena que vive en los municipios de menor Índice de desarrollo humano (IDH). De acuerdo a la CDI, existen 1033 municipios que tienen población con estas características y casi corresponden con la población indígena total del país (ver el cuadro 1). Los operadores señalan que para ellos, la población potencial y objetivo es la misma.

| Cuadro 1. Distribución de la población total en los 1,033 municipios | | | | |
|---|-----------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Tipo de municipio | Número de municipios | Población total | Población indígena | Población Indígena (%) |
| Nacional | 2,443 | 97,483,412 | 10,253,627 | 10.5 |
| En las 25 regiones indígenas | 912 | 19,188,629 | 7,843,829 | 40.9 |
| Con 40% y más de PI | 14 | 118,831 | 52,682 | 44.3 |
| Con de PI ¹ | 91 | 42,221,783 | 1,304,574 | 3.1 |
| Con presencia de PI y habla de lenguas minoritarias ² | 16 | 727,341 | 26,620 | 3.7 |
| Total | 1,033 | 62,256,584 | 9,227,705 | 92 |

1/ Municipios con menos del 40% de PI y más de 5,000 indígenas en números absolutos.

2/ Municipios con menos del 40% de PI y presencia de hablantes de lenguas con menos de 5,000 hablantes o minoritarias; incluye 3 municipios con hablantes de variantes del náhuatl en Michoacán y Morelos.

50. En caso de que el ColPos determine que el Programa debe modificar los instrumentos antes analizados, se propondrán los instrumentos y procedimientos a utilizar, así mismo se realizará un análisis de factibilidad de los mismos.

Ver anexo IX

51. Se cuantificará la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información se desagregará por entidad federativa, por los Componentes del Programa y por los atributos considerados en la pregunta 24.

Ver anexo X

52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el Programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?

Respuesta: No

El fin y propósito del Programa no especifica un porcentaje de cobertura deseable por lo que resulta imposible conocer si el avance en ese sentido es el adecuado o no. Si se considera el avance con relación a la población objetivo manejada oficialmente, éste ha sido mínimo, alcanzando en dos años al 2.5% de esta población. Si se maneja como población objetivo al total de la población indígena, como aseguran los operadores del Programa, el avance de cobertura es todavía menor, de apenas el 0.005%.

Será importante definir lo más pronto posible la población objetivo con la cual piensa trabajar el Programa.

53. ¿El Programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

Respuesta: No

No existe una estrategia de cobertura; sin embargo, los operadores del Programa se encuentran en proceso de revisión de los planes estatales, regionales y municipales, así como estudios de referencia para definir proyecciones y estrategias de corto, mediano y largo plazo. Por la manera en que está trabajando el Programa, los factores que determinan la cobertura son la capacidad de las ejecutoras y el interés de la población beneficiada.

Es necesario señalar que en términos prácticos, la cobertura del Programa es el resultado de la capacidad de las instancias ejecutoras para elaborar propuestas adecuadas de proyectos productivos y del interés de los beneficiarios por participar con estas instancias en el Programa; más no de acciones concretas y deliberadas del Programa. Esto significa no sólo que el Programa depende de este hecho, sino que también, actualmente, tiene poca capacidad para influir en esta situación y modificarla en los términos que le sean más apropiados al fin y propósito del Programa. De la misma manera, el planteamiento esencial de la coordinación interinstitucional y la transversalidad que propone el Programa están íntimamente relacionados con la capacidad que tiene el Programa de definir y manejar su cobertura.

Así, el tema cobertura del Programa debe ser atendido en el plan estratégico del Programa, a partir del análisis que se haga del triángulo Beneficiarios-Instancias Ejecutoras-Proyecto Productivo. La capacidad del Programa de tener un impacto adecuado está determinada por su conocimiento del mencionado triángulo y el reflejo que su plan estratégico hace de esa caracterización para lograr su planteamiento de coordinación y transversalidad.

Se sugiere que la atención a estos aspectos diagnósticos y programáticos se pruebe primero en regiones piloto. Estas regiones deben ser consideradas áreas de trabajo y aprendizaje del manejo de la triada población-instancia-proyecto. Del trabajo de estas regiones piloto, el Programa puede obtener experiencias e información valiosas que le permitirían plantear un Programa estratégico de desarrollo para todas las zonas atendidas.

54. ¿Esta estrategia es la adecuada? De no ser así, el ColPos propondrá las modificaciones que se consideren pertinentes.

Respuesta: No

Dado que no existe una estrategia de cobertura, es imposible decir si ésta es o no la adecuada. No obstante cabe mencionar que el proceso de revisión de planes de desarrollo así como de estudios de referencia es una excelente manera de crear la información necesaria para definir dicha estrategia de cobertura. Asimismo, sería fundamental replantear la población potencial y objetivo y acotar su universo.

3.2 Análisis de focalización.

55. Con relación a la información de gabinete disponible se evaluará si el Programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.

El Programa maneja una fuerte inconsistencia entre lo que estipula como población potencial y objetivo y la que en la práctica realmente atiende. Por tanto, se reportará el grado de avance de acuerdo a los dos estilos encontrados.

Conforme al Programa oficial, la población potencial representaría al total de indígenas del país mientras que la objetivo se remite a los 2 millones de indígenas económicamente activos pero desocupados o con un empleo no adecuado. En ese contexto, si PROCAP ha apoyado un total de 200 municipios (de los 1033 con mayor marginación) y 52,000 beneficiarios, ha abarcado al 20% de los municipios potenciales y objetivo, al 0.005% de los beneficiarios potenciales y al 2.5 de los beneficiarios objetivo. En el segundo contexto, tomando como población potencial y objetivo al total de indígenas del país, el Programa ha atendido al 0.005% de dicha población.

56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

Respuesta: No

Nuevamente, la respuesta dependerá de la población objetivo que se maneje, la estipulada en el Programa o la atendida en la práctica. Conforme a lo especificado en el Programa, los beneficiarios se salen de las restricciones planteadas que corresponde a población económicamente activa desocupada o con un empleo no adecuado. De acuerdo a la visión de los operadores, cuya población objetivo abarca a todo indígena que habite municipios con bajo IDH, el PROCAP ha llegado a la población que se desea atender.

Acorde a las Reglas de Operación del Programa, se determina que por el orden del 50% de los recursos se destinen para el apoyo a proyectos productivos en los 100 municipios de menor Índice de Desarrollo Humano, los cuales se ubican en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Guerrero, Nayarit y Durango. Con ello se focaliza la atención en aproximadamente el 10% de la población indígena del país de mayor marginación. Por otro lado, considerando el peso específico de la población indígena y también la presencia de municipios de bajo Índice de Desarrollo Humano - IDH, se asigna 30% para municipios fuera del universo de los 100 municipios de las siete entidades federativas enunciadas. Finalmente, 24% se distribuyen en el resto de las entidades federativas en función de la presencia de población indígena.

Capítulo 4. Operación

4.1 Análisis de las Reglas de Operación

57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

Respuesta: Si

En las Reglas de Operación del Programa se establecen los tipos de proyectos que son sujetos a evaluación para apoyos. En este documento, así como en el Manual de Procedimientos, se describe una manera estandarizada de recepción y trámite de solicitudes para la ejecución del proyecto. En el segundo documento mencionado, se detalla un protocolo para la formulación y evaluación de proyectos por parte de las instancias ejecutoras en función de su viabilidad social, económica y técnica. Los criterios para el dictamen se encuentran enunciados en las Reglas de Operación del Programa.

58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las Reglas de Operación o normatividad aplicable?

Respuesta: Si

A partir del análisis de las Reglas de Operación, el Manual de Procedimientos del Programa y cuatro proyectos tomados al azar y aceptados por PROCAP, se evaluó su congruencia con los criterios preestablecidos en las Reglas de Operación. Los cuatro proyectos revisados cumplieron con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en la normatividad del Programa (Reglas de Operación 2.3.1.1 y 2.3.1.2).

Es importante señalar que, la población objetivo que especifica la Unidad de Planeación y Consulta de la CDI para los programas orientados al apoyo de proyectos productivos, no corresponde a un criterio de selección estipulado en las Reglas de Operación de PROCAP. Por tanto, si bien la selección de proyectos y beneficiarios sí parece corresponder a los criterios asentados en las Reglas de Operación, no coinciden con lo que la Unidad de Planeación y Consulta considera debe ser la población beneficiaria. Sin embargo, habría que señalar que el documento de la Unidad de Planeación es un documento de referencia, mientras que las Reglas de Operación es un documento oficial y normativo que rige la operación del Programa y su toma de decisiones. Por lo que la validez es determinante.

59. ¿El Programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

Respuesta: No

El acceso a todos los planes de desarrollo municipal es difícil, así como la comunicación intersecretarial. Cuando se tiene acceso a estos planes, los documentos, en pocas ocasiones, tienen integrado el tipo de proyecto (que permitiría conocer si trata de un proyecto que pudiera ser competencia de la CDI) y mucho menos las características del solicitante.

En cuanto a las solicitudes que le llegan a PROCAP, el Programa cuenta con un sistema que permite conocer la demanda total de estas solicitudes, no así de las características de los solicitantes. Para estas últimas, la información no se encuentra sistematizada. La falta de sistematización de información es una situación muy repetida en el Programa. Existe mucha información que es captada en los diversos formatos y procedimientos del Programa que no es sistematizada en bases de datos. Esto provoca que el Programa no pueda utilizar información con la que ya cuenta en procesos de planeación, evaluación o coordinación. Para estas actividades, el Programa necesita contar con personal especializado en el manejo de bases de datos.

PROCAP debe buscar los mecanismos que le permitiera conocer la demanda total de proyectos productivos que son de su competencia. Para ello, tiene que contar con un buen conocimiento de las características y necesidades de su población objetivo; dicho diagnóstico podría ser realizado por centros de investigación especializados. Asimismo debería poder sistematizar la información de los beneficiarios a manera de analizar las características de la población que sí es capaz de demandar un subsidio y de aquellas que ni siquiera tienen acceso a los medios que les permita realizar una solicitud de este tipo.

60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

Respuesta: Si

A pesar de que esta respuesta debería estar acorde con la respuesta de la pregunta número 59, se tienen elementos para contestar lo contrario.

Todas las solicitudes que le llegan a PROCAP pasan por un proceso bien establecido de recepción y procesamiento de solicitudes de apoyo, las cuales forman parte del expediente del proyecto. El Programa indica detalladamente las instancias y beneficiarios que estarán involucradas y se refiere a los procesos de análisis y valoración implicados en el procesamiento. También indica el tiempo que debe tomar el dictamen de la solicitud. Sin embargo, esta información no se encuentra sistematizada a manera de poder tener conocimiento de forma general del total de los proyectos aceptados.

Por otro lado, la demanda total de apoyos incluye las solicitudes que reciben todas las ejecutoras de un municipio o Estado y que se ponen en contacto con PROCAP. Son estas demandas totales a las cuales el Programa no tiene acceso. Únicamente conoce las que ya han pasado por el filtro de las ejecutoras.

Se sugiere que, para ser más propositivo, en el corto plazo el Programa diseñe mecanismos y actividades que le permitan controlar el tipo de solicitudes que le son presentadas. Un ejemplo podría ser el invertir mayores esfuerzos en la difusión del Programa ante la población objetivo y las instancias potenciales, para así tener conocimiento e influencia de la mayor parte de los proyectos productivos que pudieran ser de su competencia.

61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las Reglas de Operación?

Respuesta: Si

Existe información, incluida en el expediente de cada proyecto, acerca de los tiempos en que los apoyos fueron asignados. Sin embargo estos datos no se encuentran sistematizados en bases de datos, lo que hace imposible evaluar si en todos los proyectos la asignación de recursos cumplió con las Reglas de Operación establecidas.

Se sugiere entonces sistematizar la información relativa a las fechas de recepción de documentación y de asignación de recursos para conocer la eficiencia en la entrega de los subsidios. Actualmente ya se está instrumentando en las Delegaciones el Tablero de Control de Ejercicio, previsto en el Manual de Procedimientos.

62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las Reglas de Operación?

Respuesta: Si

De acuerdo al ejercicio fiscal 2007 los montos otorgados concuerdan, en algunos casos, con lo acordado en las Reglas de Operación 2007, en otros casos no se puede saber y en otros más, existe incongruencia entre lo convenido y lo adjudicado.

A continuación se analiza cada una de las reglas relacionadas con la distribución del presupuesto.

- a) “La CDI aportara hasta dos millones de pesos por proyecto”. Respuesta: SI. El padrón de organizaciones apoyadas en 2007 recibieron, cada una, menos de dos millones de pesos.
- b) “En ningún caso el monto aportado por el Programa podrá ser mayor al 100% de la aportación de las instancias ejecutoras”. Respuesta: SI. De manera global, las aportaciones de PROCAP a los proyectos ha sido igual o menor que las aportaciones de las ejecutoras. Cabe mencionar que en algunos expedientes analizados de manera individual se puede observar una aportación mayor por parte de PROCAP. Sin embargo, estos expedientes forman parte de un convenio que integra a muchos expedientes o proyectos y de manera global, se puede afirmar que los recursos brindados por PROCAP no han superado al que a su vez hacen las ejecutoras.
- c) “Los gastos para la formulación y evaluación de proyectos, así como los de asesoría especializada podrán ser ejercidos por la CDI o por las Instancias Ejecutoras..., para ello se podrá destinar hasta el 10% del total de los recursos aportados por PROCAP”. Respuesta: SI. El monto otorgado representó el 1 % del total del presupuesto.
- d) “La CGPPE podrá aplicar hasta el 5% de los recursos del Programa para realizar tareas de seguimiento, supervisión y evaluación del mismo”. Respuesta: SI. De acuerdo con el cierre de ejercicio de los recursos 2007, se destinó el 3.4% a estos gastos.

63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y acciones?

Respuesta: Si

En el anexo 10.4 del Manual de Procedimientos del Programa se establece, como parte del proceso de recepción y trámite de solicitudes, un apartado sobre el procedimiento de seguimiento del progreso físico y financiero del proyecto. Adicionalmente, se presentan los formatos pertinentes para la evaluación sistemática y regulación del avance de los proyectos (formato sobre el “Informe Mensual de Avance Físico y Financiero” de cada proyecto apoyado.). Las ejecutoras realizan, mensualmente, los informes de avances físico-financieros y, en las delegaciones, se lleva a cabo el control de ejercicio de los proyectos apoyados. No obstante, el sistema de información tiene deficiencias y los datos, si bien existen, no se encuentran disponibles para darle el seguimiento oportuno señalado en el manual de procedimientos.

Se recomienda incluir en la ficha mencionada el tiempo esperado en el cual se cree que se podrían apreciar los avances o resultados relacionados con la intención del apoyo otorgado. Esto permitiría escalonar la supervisión de los proyectos con base en su capacidad para demostrar resultados que tengan que ver con el subsidio recibido.

64. ¿Existe evidencia documental de que el Programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las Reglas de Operación (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?

Respuesta: Si

El Programa cuenta con documentos que muestran los resultados de procesos de ejecución establecidos en la Reglas de Operación. En general, los documentos permiten conocer, por año fiscal y en muchas ocasiones con una frecuencia mensual, la distribución presupuestal del Programa, la distribución por partida de gastos, comentarios sobre la eficiencia financiera y los resultados de la evaluación interna. En cuanto a las actas de entrega-recepción de los recursos a los beneficiarios, es la Instancia Ejecutora la que le entrega una copia a la CDI por conducto de sus Delegaciones.

65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

Respuesta: Si

El manual de procedimientos indica que deben presentarse ante la unidad responsable de PROCAP/Delegación los informes correspondientes al ejercicio de los recursos proporcionados por el Programa de manera mensual. Es la ejecutora quien elabora los avances físico-financieros y le remite una copia a la Delegación de la CDI. Sin embargo, el PROCAP es la instancia responsable de evaluar cualquier problema en la aplicación de los recursos y operación del proyecto, así como de elaborar el cierre financiero al final de cada ejercicio, de acuerdo al modelo de las OMI's (documentos sobre Objetivo, Meta e Indicador).

Con excepción de la omisión del procedimiento para el reporte y uso de los recursos no devengados, no se encontraron incompatibilidades entre los procedimientos y las normas del Programa.

4.2 Mejora y Simplificación Regulatoria

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el Programa? Se describirán las más importantes.

Respuesta: Si

Las tres modificaciones más importantes implementadas desde el inicio del Programa son:

- a) A partir de 2007, se flexibilizan las Reglas de Operación del Programa en el sentido en que la ejecutora, si su normatividad se lo impide, ya no deposita necesariamente el total de su aportación en una cuenta bancaria. A veces, el cheque de la ejecutora salía directamente a nombre del beneficiario o el apoyo se otorgaba en especie. El requisito de tener que depositar el dinero en una cuenta limitaba los apoyos y entorpecía los procesos de asignación al beneficiario. Esta nueva medida está orientada a volver compatibles las reglas del Programa con las de las Ejecutoras.
- b) A partir de 2008, las Sociedades Civiles ya pueden funcionar como “ejecutoras” siempre y cuando demuestren capacidad para operar, es decir, personal técnico competente, equipo y registro CLUNI. Esta incorporación de las Organizaciones Civiles permitirá, de acuerdo a los operadores del Programa, multiplicar la capacidad operativa del Programa y distribuir dinero afuera del gobierno. Muchas veces, las ejecutoras brindan servicio de capacitación, asesoría y asistencia técnica y estas labores pueden ser financiadas con recursos de CDI o de otra instancia del gobierno.
- c) A partir de 2008, se incluyó en la aportación de PROCAP el pago de la asistencia técnica regular; en las reglas operativas de 2006 y 2007, sólo se consideraba el pago a capacitación y asistencia especializada.

67. Se reportarán los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Se enunciarán únicamente el título de las acciones de mejora.

Los principales beneficios alcanzados con la implementación de cambios y nuevas acciones en el Programa son: la simplificación de trámites administrativos y elasticidad del Programa, por ya no requerir que la ejecutora deposite dinero en una cuenta bancaria y la multiplicación de la capacidad operativa, por incorporar a las organizaciones civiles en el universo de las ejecutoras y financiar la asistencia técnica regular.

4.3. Organización y Gestión.

68. ¿El Programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? En el análisis se incluirán las diferentes instancias relacionadas con la operación del Programa.

Respuesta: Si

El Programa cuenta con instancias a nivel organizacional que realizan diferentes funciones en los procesos de asignación y utilización de los recursos del Programa. Estos van desde la promoción y la difusión del Programa, la solicitud de apoyos a proyectos, la evaluación de los mismos, la asignación de apoyos económicos y la evaluación del avance del proyecto financiado, así como de la verificación de depósitos y utilización de los recursos a través de cuentas bancarias. Las diferentes instancias involucradas son:

- PROCAP = Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
- CCDI = Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena
- Delegaciones = Las Delegaciones Estatales de la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) en las entidades federativas donde se tiene cobertura.
- Población objetivo = beneficiarios.
- CGAF = Coordinación General de Administración y Finanzas
- CGPPE = Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales

No se encontraron incompatibilidades entre los procesos y las facultades y las obligaciones de las instancias involucradas en el Programa. Las acciones de las instancias mencionadas y la manera en que éstas interactúan en el proceso de asignación y utilización de recursos son claramente definidas en el manual de procedimientos. Los objetivos, lineamientos y posibles sanciones en su proceder se encuentran contemplados en las Reglas de Operación.

69. ¿Los mecanismos de transferencia de recursos operan eficaz y eficientemente?

Respuesta: Si

PROCAP cuenta con un mecanismo que le permite conocer si las transferencias ocurren de manera eficaz y eficiente. La transferencia de recursos del PROCAP a la cuenta bancaria específica para un proyecto ocurre de manera eficiente. En la ficha denominada “Conciliación bancaria de la cuenta específica” se detalla la fecha de emisión de los cheques otorgados tanto por el Programa como por las ejecutoras o beneficiarios. La eficiencia de esta transferencia de recursos no pudo ser verificada dado la falta de sistematización de los datos, sin embargo, los operadores centrales de PROCAP, que han revisado los expedientes de cada uno de los proyectos, aseguran que en más del 90% de los casos su Programa es el primero en liberar los recursos. Sin embargo, este mecanismo tiene aún mucho por mejorar.

Por otro lado, en lo que se refiere a los mecanismos de transferencia de recursos hacia los beneficiarios, que no depende del Programa, se podría verificar en la “Cédula Básica de Supervisión de Proyectos”. Nuevamente, la información no está sistematizada por lo que fue imposible corroborar si esta transferencia es o no eficiente. Además, el llenado de dichas cédulas ha sido deficiente por lo que los datos, de poder ser analizados, serían poco confiables.

El llenado de dichas cédulas es deficiente, pero puede mejorarse a partir de la capacitación de los empleados de las delegaciones de la CDI y de una mayor presencia del Programa en estos niveles de la operación del Programa.

70. Considerando las complementariedades del Programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

Respuesta: Si

Ciertamente, los principales aliados de PROCAP son los programas de gobiernos estatales y municipales, no los federales. Sin embargo cabe mencionar que estos gobiernos concurren, en una alta proporción, con recursos provenientes de Alianza Contigo (un Programa federal) que incorporan a su presupuesto.

De manera directa, PROCAP se ha coordinado con programas federales como FIRCO, CONAGUA, SEDESOL y CONAFOR.

Por otro lado, la colaboración y coordinación de PROCAP con los programas federales, estatales y municipales depende esencialmente del delegado de la CDI, de su iniciativa y poder de concertación. En este sentido, en algunos casos dicha colaboración y coordinación ha sido eficiente y en otros casos no. Por ejemplo, la colaboración y coordinación de PROCAP con otros programas federales es mucho más efectiva en Puebla que en Guerrero.

El aspecto en donde se ve reflejada esta complementariedad del Programa con otros programas es en cuanto al aumento del monto del apoyo monetario a este tipo de proyectos en zonas indígenas, la concurrencia de recursos, y en cuanto al aumento en el número de instancias ejecutoras operando en las regiones y comunidades indígenas.

4.4 Administración Financiera

71. ¿Existe evidencia de que el Programa utiliza prácticas de administración financiera, que proporcionan información oportuna y confiable para la toma de decisiones, de los responsables de la administración política y administrativa?

Respuesta: Si

En PROCAP, el objetivo de la planeación, programación y presupuestación del Programa es proyectar el presupuesto acorde a las Reglas de Operación, la política institucional y la normatividad relativa a la programación y presupuestación. Las evidencias de esta labor son los documentos conocidos como OMI (Objetivo, Meta e Indicador) que se actualizan cada mes y en donde se Programa la asignación de los recursos conforme al número de proyectos y los recursos autorizados.

72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

Respuesta: Si

Los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera se encuentran vinculados en los documentos conocidos como OMIs (Objetivo, Meta e Indicador). En estas sábanas de Excel se concentra la información relacionada con el presupuesto autorizado, el modificado y el ejercido. Asimismo los valores se comparan con el presupuesto programado por mes y año para un cierto número de proyectos y beneficiarios.

4.5 Eficacia, eficiencia y economía operativa del PROCAP

73. Se presentará el avance de los indicadores a nivel de Componente del Programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?

Respuesta: Si

De acuerdo con la Matriz de Indicadores elaborada en 2007 por el Programa, los componentes del Programa son cuatro: uno que se refiere a la transversalidad con otras instancias ejecutoras a fin de ofrecer mayores recursos económicos a pueblos y comunidades indígenas, otro que tiene que ver con el mejoramiento del equipamiento de grupos y organizaciones indígenas, otro relacionado con una mayor diversificación de las actividades productivas de la población objetivo, y por último un componente que trata sobre el incremento en la capacidad organizativa y empresarial de los grupos apoyados. Algunos de estos componentes tienen indicadores que se miden anualmente y otros, bianualmente. Los detalles del cuadro 2 tabla se encuentran en el anexo XI.

Los indicadores que dan cuenta del avance anual de los componentes se aprecian en la siguiente tabla, y en este caso, los resultados sí cumplen con la meta fijada.

| Cuadro 2. Avance de indicadores del PROCAP | | | |
|---|---|------|------|
| Indicador | Fórmula | 2006 | 2007 |
| Proporción de recursos de las instancias ejecutoras con relación a la aportación de la CDI en el Programa | $\frac{\text{Importe total aportado por las Instancias Ejecutoras}}{\text{Importe total aportado por CDI}}$ <p>La meta del indicador es alcanzar un valor igual o mayor de uno.</p> | 1.1 | 1.3 |
| Apoyo para Mejora de Proyectos y Asesoría Especializada | $\left(\frac{\text{Inversión realizada en formulación de proyectos y asesoría especializada}}{\text{Total de inversiones realizadas en el Programa}}\right) \times 100$ <p>La meta del indicador es que el valor obtenido no supere el 10%.</p> | 3.6% | 1.2% |

74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del Programa?

Respuesta: Si

PROCAP lleva a cabo tareas de planeación pero enfocadas principalmente a la asignación del presupuesto. Se sugiere que esta planeación incluya además, el estudio y diagnóstico de la población y comunidades objetivo. Asimismo, se propone evaluar los resultados y el impacto del mismo Programa pero también de los proyectos a los que apoya.

Por otro lado, es común encontrar que las iniciativas productivas se encuentran limitadas por la falta de servicios públicos. Una actividad importante y barata para el Programa sería servir de intermediario entre los beneficiarios y el municipio en la asignación de estos servicios (electricidad, agua, mantenimiento y ampliación de vialidades, etcétera).

75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?

Respuesta: No

Las actividades que actualmente apoya PROCAP son todas ellas relevantes y se aconseja conservarlas.

76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del Programa? Se presentará un listado de estos indicadores.

Respuesta: Si

La eficacia de un Programa se refiere a la capacidad de éste de cumplir con sus objetivos explícitos. Con ello, los indicadores con los que PROCAP cuenta y que cuantifica en relación a lo programado y lo ejercido son los que se encuentran en el cuadro 3.

| Cuadro 3. Indicadores de resultados del PROCAP | | |
|---|---|--------------|
| Denominación | Indicador | Periodicidad |
| Proyectos apoyados | Número total de proyectos apoyados (programado y ejercido) | Mensual |
| Beneficiarios | Número total de beneficiarios (programado y ejercido) | Mensual |
| Acuerdos publicados | Número de acuerdos publicados (programado y ejercido) | Mensual |
| Presupuesto total | Presupuesto destinado al Programa (programado y ejercido) | Mensual |
| Presupuesto para proyectos | Presupuesto destinado al apoyo de proyectos (programado y ejercido) | Mensual |

77. ¿El Programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, se presentarán dichos costos.

Respuesta: No

A nivel de componentes, el Programa no cuenta con costos de operación. Sin embargo sí cuenta con los costos de operación generales del Programa. Para el ejercicio fiscal 2007, el presupuesto se distribuyó como se muestra en la tabla inferior y el costo de operación significó, en concordancia con las Reglas de Operación, el 3% del presupuesto total ejercido al Programa. Como costo de operación se consideran los gastos operativos y de seguimiento, los honorarios y la evaluación externa.

| Cuadro 4. Cierre del ejercicio fiscal 2007 del PROCAP | | | |
|---|--------------------------------|------------------------|-----------------------|
| Proyecto | Presupuesto Programado Inicial | Presupuesto Modificado | Presupuesto Ejercido |
| Apoyo a Proyectos PROCAP | 97,129,556.00 | 107,569,555.79 | 107,569,555.79 |
| Gastos Operativos y Seguimiento PROCAP (Transferencias) | 2,856,582.00 | 1,174,285.74 | 1,174,285.74 |
| Publicación de Acuerdos PROCAP (Transferencias) | 5,120,444.00 | 4,667,488.00 | 4,667,488.00 |
| Formulación y Evaluación del Proyecto PROCAP Ejecutora | 3,500,000.00 | 1,451,164.96 | 1,451,164.96 |
| Formulación y Evaluación del Proyecto PROCAP CDI (Transferencias) | 3,500,000.00 | - | - |
| Honorarios PROCAP (Transferencias) | 2,403,418.00 | 2,366,090.36 | 2,366,090.36 |
| Evaluación Externa (Transferencias) | 490,000.00 | 490,000.00 | 490,000.00 |
| Total | 115,000,000.00 | 117,718,584.85 | 117,718,584.85 |
| Costos de operación | 5,750,000.00 | 4,030,376.10 | 4,030,376.10 |
| Porcentaje del costo en relación con el presupuesto total | 5% | 3% | 3% |

78. ¿El Programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?

Respuesta: Si

El Programa cuenta con Reglas de Operación donde se estipula el porcentaje máximo que puede ser asignado a los costos de operación y seguimiento del Programa. De acuerdo al documento señalado de 2007, “la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales podrá aplicar hasta el cinco por ciento (5%) de los recursos del Programa para realizar las tareas de seguimiento, supervisión y evaluación”. Con ello, en el ejercicio fiscal 2007, el costo de operación del Programa fue de \$4'030,376.10 pesos, lo que equivale al 3% del monto total ejercido que ascendió a \$117'718,584.85 pesos.

Sin embargo, el Programa necesita definir procedimientos que le permitan medir la eficiencia y efectividad de sus acciones y actividades que le permitan evaluar tales factores y modificarlos para hacerlos más eficientes.

79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del Programa?

Respuesta: Si

A nivel de componentes

- La coordinación de las diferentes instancias que pudieran apoyar un proyecto constituido mayoritariamente por indígenas, es un componente importante a considerar ya que respondería de manera directa al propósito de PROCAP de fomentar la transversalidad institucional.

A nivel de actividades

- Diagnóstico del territorio y población potencial y objetivo para atender a la población más necesitada.
- Diagnóstico de los programas gubernamentales e iniciativas privadas y sociales más eficientes que pudieran participar en PROCAP.

A nivel de procesos

- Se sugiere esclarecer los fines y propósitos de PROCAP así como su población potencial y objetivo. Asimismo sería importante mejorar la sistematización de la información a fin de aprovechar los resultados de los indicadores que miden el desempeño del Programa.

80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

Respuesta: Si

El dinero y tiempo dedicado a la dictaminación de proyectos absorbe gran parte de los costos del Programa. Siendo la transversalidad institucional el eje del Programa, debería asignarse más recursos a la coordinación de dependencias interesadas en apoyar grupos indígenas y a la publicación de acuerdos.

De esta manera, los componentes, actividades y procesos de los que el Programa podría prescindir o delegar en otras instancias son aquellas relacionadas con la recepción de solicitudes de apoyo, dictamen de proyectos y seguimiento de avances físicos y financieros a nivel de proyecto. Estas actividades podrían ser llevadas a cabo por las instancias ejecutoras, los beneficiarios mismos y los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena CCDI ubicados en los municipios atendidos. El hecho de delegar estas acciones aumentaría la productividad del Programa, aunque se deben contemplar también su eficiencia y eficacia.

81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del Programa? Se presentará un listado de estos indicadores.

Respuesta: Si

La eficiencia es la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Los indicadores tendrían entonces que estar relacionados, por un lado, con el número de proyectos apoyados y el costo de operación, y por otro, con el tiempo destinado a la publicación de acuerdos y asignación de recursos.

De esta manera, PROCAP evalúa mensualmente indicadores del rendimiento de dinero y de tiempo del Programa.

| Cuadro 5. Indicadores de eficiencia del PROCAP. | | |
|--|---|----------------------|
| Denominación | Fórmula | Valor deseado |
| Rendimiento del dinero | Costo de operación | 5% |
| Rendimiento del tiempo | Tiempo programado / tiempo alcanzado para lograr una obra determinada | 1 |

En lo que se refiere al rendimiento del tiempo, la información aún no se encuentra sistematizada. Este indicador es específico para la eficiencia de la entrega de recursos. Las fichas técnicas que llenan los operadores de las delegaciones de PROCAP contienen información que dan cuenta del momento en que se solicitó un proyecto, cuando se adjudicó el dinero al proyecto aceptado y cuándo la ejecutora lo entregó a los beneficiarios.

Las apreciaciones de los operadores es que en más del 90% de los casos, PROCAP es la primera institución en liberar los recursos.

82. Se cuantificará el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?

Para el año 2007, el presupuesto programado y ejercido se muestra en el siguiente cuadro 6.

| Cuadro 6. Presupuesto programado y ejercido en ejercicio fiscal 2007 del PROCAP | | | |
|--|--------------------------------|------------------------|-----------------------|
| Proyecto | Presupuesto Programado Inicial | Presupuesto Modificado | Presupuesto Ejercido |
| Apoyo a Proyectos PROCAP | 97,129,556.00 | 107,569,555.79 | 107,569,555.79 |
| Gastos Operativos y Seguimiento PROCAP (Transferencias) | 2,856,582.00 | 1,174,285.74 | 1,174,285.74 |
| Publicación de Acuerdos PROCAP (Transferencias) | 5,120,444.00 | 4,667,488.00 | 4,667,488.00 |
| Formulación y Evaluación del Proyecto PROCAP Ejecutora | 3,500,000.00 | 1,451,164.96 | 1,451,164.96 |
| Formulación y Evaluación del Proyecto PROCAP CDI (Transferencias) | 3,500,000.00 | - | - |
| Honorarios PROCAP (Transferencias) | 2,403,418.00 | 2,366,090.36 | 2,366,090.36 |
| Evaluación Externa (Transferencias) | 490,000.00 | 490,000.00 | 490,000.00 |
| Total | 115,000,000.00 | 117,718,584.85 | 117,718,584.85 |

La diferencia observada entre el presupuesto programado y el ejercido es a la alza. La demanda total de recursos para PROCAP fue de 140 millones de pesos por lo que, de último momento, los recursos no ejercidos de otros programas de la CDI fueron canalizados al Programa en cuestión. El sub-ejercicio observado en los gastos operativos y seguimiento se debe a que, en el segundo semestre, actividades de tipo administrativas principalmente impidieron trabajar en lo programado.

La formulación y evaluación de proyectos por parte de las ejecutoras también presentó un sub-ejercicio debido a la falta de promoción y difusión del Programa. Asimismo, la formulación y evaluación de proyectos por parte de PROCAP tampoco ejerció lo programado. Para el Programa no es fácil definir los estudios que se requieren realizar y una vez que se tienen planteados, deben pasar por un proceso muy largo antes de lograrlos solicitar.

83. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido? (En caso de existir).

Las Reglas de Operación no estipulan el porcentaje deseable de aportaciones de terceros con respecto al presupuesto ejercido por el Programa. Tanto en el ejercicio fiscal 2006 como en el 2007, las aportaciones de terceros a proyectos productivos fue mayor de la que hizo el Programa, no obstante la diferencia entre las instancias en el segundo año fue un poco mayor (ver cuadro 7).

| Cuadro 7. Aportaciones realizadas por terceros en los ejercicios 2006 y 2007 del PROCAP. Millones de pesos y porcentaje en relación con el monto total ejercido por el Programa. | | |
|--|---|---|
| Año | Inversión hecha por PROCAP (millones de pesos) | Inversión hecha por terceros (millones de pesos) |
| 2006 | 80 (43%) | 103 (57%) |
| 2007 | 108 (35%) | 203 (65%) |

84. En función de los objetivos del Programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del Programa)?

Respuesta: No

El Programa es de subsidio por lo que no se tiene contemplado una recuperación de recursos.

4.6 Sistematización de la Información

85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del Programa?

Respuesta: No

PROCAP recaba mucha información de todos sus procesos y actividades, sin embargo todavía no cuenta con un sistema debidamente estructurado que le permita sistematizar y utilizar eficientemente dicha información.

86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del Programa?

Como ya se mencionó el Tablero de Gestión OMI es el mecanismo utilizado. Los sistemas de información actualmente empleados son muy rudimentarios; llegando a nivel de listados de beneficiarios, proyectos, etc. Los datos no se pueden analizar ni correlacionar con otros debido a que se encuentran en diferentes formatos o porque carecen de códigos compatibles con los que utilizan otras instituciones gubernamentales. Por ejemplo, los municipios y las localidades no tienen asignado el mismo código que les confiere INEGI.

Como también ya se mencionó, el Programa captura una gran cantidad de información a través de los procedimientos y formatos que lleva a cabo. Sin embargo, toda esa información no es sistematizada en bases de datos y, por lo tanto, no es utilizada en los procesos de gestión del Programa.

87. En caso de que el Programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?

Respuesta: No

Dentro de las políticas de operación del manual de procedimientos se establece la compilación en un padrón de los beneficiarios por parte de la Unidad Responsable del PROCAP y Delegaciones Estatales. Estos padrones se generan anualmente y se almacenan como tales. Por lo que el Programa no cuenta con un Padrón Global de beneficiarios, grupos, comunidades ni de proyectos apoyados, a pesar de contar con la información para generarlos.

Como ya se mencionó, ni el Manual de Operaciones ni las Reglas de Operación del Programa disponen de mecanismos para actualizar y depurar la información del listado.

88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

Respuesta: No

La ejecutora es quien entrega al Programa el padrón de beneficiarios y esto no se hace ni de forma oportuna ni inmediata.

Es normal que este tipo de deficiencias se den, pero una sugerencia es que la entrega oportuna del padrón de beneficiarios sea también otra de las características que se tomen en cuenta para evaluar a las ejecutoras y poco a poco, trabajar con aquellas que mejor funcionan. Sería importante que las ejecutoras supieran que van a ser evaluadas por el Programa y qué aspectos se van a considerar en su evaluación.

4.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del Programa, ¿el Programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2006?

Respuesta: Si

Si analizamos únicamente el ejercicio 2006, se puede apreciar que los indicadores de gestión presentan valores favorables. Sin embargo, es necesario compararlos con el ejercicio 2007 para poder estimar si ocurrió algún avance. En el caso de los indicadores de gestión, el ejercicio no se ha finalizado para el año 2007 por lo que fue imposible realizar la comparación.

En el caso de los indicadores de resultados, se cuenta con datos del ejercicio fiscal 2006 y 2007 por lo que fue posible realizar la comparación y analizar el progreso entre dichos años.

En el caso de los productos, se observa un avance en muchos de ellos; sin embargo, en otros como el índice de proyectos rentables, de proyectos de autoconsumo y de atención a mujeres, se carece de valores de referencia que permitan evaluar si la evolución ha sido o no favorable. Ver los cuadros comparativos presentados en el Anexo XII.

4.8 Rendición de cuentas y transparencia

90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del Programa?

Respuesta: Si

En la página web de la CDI, se tiene el portal de obligaciones de transparencia, a través del cual el Programa satisface estas obligaciones. En este portal, a quien lo solicite, se proporciona información de carácter general de todos los programas institucionales. De igual forma se especifican las metas, objetivos, presupuestos autorizados y ejercidos, así como los avances y análisis de los mismos.

Por otro lado, todos los acuerdos de coordinación son publicados en el Diario Oficial de la Federación, y en ellos se especifica el monto otorgado para los proyectos, así como el grupo de beneficiarios.

91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

Respuesta: No

Para asegurar la transparencia de los procesos y asignación de recursos, PROCAP se basa en cuatro principales mecanismos:

- La Instancia Ejecutora entrega a la Delegación una constancia con la relación detallada de la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos destinados a un proyecto.
- La Instancia Ejecutora envía a la CDI, por conducto de sus Delegaciones, una copia del acta de entrega recepción de los recursos a los beneficiarios, suscrita por sus representantes.
- La CGPPE, la Delegación o el CCDI, realizan acciones selectivas de supervisión y seguimiento durante la puesta en marcha y operación de los proyecto.
- La CGPPE de la CDI lleva a cabo, en forma directa o por conducto de terceros, la evaluación de los proyectos para conocer los impactos económicos y sociales.

En la práctica muchos de estos mecanismos no funcionan. En 2007, PROCAP comenzó con el seguimiento de las inversiones. El objetivo era cerciorarse que los proyectos contaban con los activos que habían señalado adquirir, que éstos se encontraban funcionando y qué resultados estaban obteniendo a partir de estos activos. Las anomalías detectadas por el Programa pasan al Órgano de Control Interno y, en su caso, al jurídico. Lo que se hace comúnmente es vetar a la ejecutora que incumple cualquier acuerdo.

92. ¿El Programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

Respuesta: Si

En lo que se refiere a las evaluaciones externas, éstas se pueden consultar en la página WEB de la CDI. En cambio, las evaluaciones internas no se difunden. Se tiene contemplado empezar a hacerlo: los resultados de las supervisiones se darán a conocer por vía formal y escrita a cada delegación según corresponda.

Se recomienda que el Programa difunda los resultados generales del Programa entre todas las delegaciones de la CDI. Es importante que los operadores tengan conocimiento del avance del Programa que manejan. Para ello se recomienda hacer talleres con estos operadores para que conozcan las metas del Programa, su avance y cómo se mide dicho avance. Es probable que para divulgar este tipo de características del Programa así como para crear un sentido de compromiso entre los operadores, la vía formal para dar información (a través de oficios) no sea la adecuada. Incluso se propone la realización de coloquios entre operadores de diferentes Estados en los que tengan oportunidad de intercambiar experiencias. Con frecuencia, los conocimientos adquiridos por los operadores que están en el terreno son muy valiosas para mejorar la eficacia y eficiencia de un Programa.

Capítulo 5. Percepción de la Población Objetivo

93. ¿El Programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Respuesta: No

Actualmente el Programa carece de los instrumentos que le permitan conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios. Los indicadores que permitirán medir este aspecto se están trabajando y se van a incorporar este año en la Matriz de Indicadores y posiblemente en las cédulas de supervisión.

94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Respuesta: No aplica

Como el Programa no cuenta con este tipo de mecanismos, se recomienda que el Programa le pida a expertos el diseño de una batería de instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios tomando en cuenta los siguientes cuatro aspectos:

Desde el punto de vista del recurso obtenido

Cantidad de dinero otorgado

Tiempo y oportunidad en que se otorgó

Procedimiento para ser acreedor del subsidio (simplificación administrativa)

Desde el punto de vista del desempeño de la instancia ejecutora

Calidad en el servicio prestado por la ejecutora

Capacidad social y cultural de la ejecutora/grado de empatía con beneficiarios

Capacidad técnica de la ejecutora

Capacidad logística de la ejecutora

Desde el punto de vista del proyecto apoyado

Impacto del subsidio en el desarrollo del proyecto

Relevancia del proyecto para los beneficiarios, para la comunidad, para el medio ambiente y para el contexto económico

Desde el punto de vista de las expectativas del beneficiario

Cumplimiento o modificación de expectativas

95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿Cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?

Respuesta: No aplica

De acuerdo a la evaluación del periodo de trabajo 2006 del PROCAP, realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, los beneficiarios perciben que los apoyos autorizados les permitieron subsanar las necesidades financieras de sus proyectos representando así una alternativa real que les ayuda a resolver la falta de recursos líquidos para emprender proyectos productivos.

Al momento de las encuestas, la mitad de los entrevistados pensaba que su situación económica iría a mejorar gracias a su participación en el Programa. Es decir, las expectativas sobre los beneficios que se pueden obtener del PROCAP eran altas.

La información obtenida sobre el grado de satisfacción que se midió en la población objetivo no es suficiente como para poder retroalimentar al Programa en todos sus componentes y actividades.

Capítulo 6. Resultados

96. ¿El Programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?

Respuesta: No

Si bien existen mecanismos para recolectar la información necesaria para medir los avances de los fines y propósitos del Programa, se observan inconsistencias en los avances físicos y en la cédula de supervisión (ambos documentos que dan cuenta del seguimiento de la adjudicación del recurso a un determinado proyecto). Existe un llenado deficiente de las fichas que contienen los indicadores de operación y seguimiento por lo que es fundamental capacitar y mejorar el perfil de los operadores de las Delegaciones.

Los operadores de las oficinas centrales que se entrevistó señalan que ciertas tareas de evaluación y supervisión deberían hacerse por parte de personal externo al Programa.

97. ¿El Programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del Programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

Respuesta: No

Por ahora el Programa no ha tenido evaluaciones externas que midan su impacto en la población objetivo. De hecho, dado que tiene tan sólo 2 años de haber sido creado, es probable que todavía no se pueda ver reflejado el impacto de los apoyos en los beneficiarios. Se tiene contemplada una evaluación de este tipo a partir del tercer año de haber iniciado el Programa.

Se sugiere que la evaluación a la población objetivo incluya aspectos no sólo a nivel personal sobre el progreso de los beneficiarios, sino también características de cómo estos apoyos han impactado la dinámica comunitaria (cohesión o fragmentación de ésta), la continuidad de las tradiciones, los sistemas de gobernanza (tomas de decisiones), los valores, intereses y necesidades de la población así como aspectos ambientales del territorio.

98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del Programa?

De acuerdo con la evaluación externa 2006 llevada a cabo por la Universidad Autónoma Metropolitana, “el PROCAP representa para los beneficiarios una alternativa real que les ayuda a resolver la falta de recursos líquidos para emprender sus proyectos productivos”. Sin embargo, no se han podido detectar aún los impactos del Programa sobre los beneficiarios debido al inicio reciente de éste.

99. ¿El diseño y la operación del Programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, se explicará y se propondrán los ajustes necesarios para que sean compatibles.

Respuesta: No

El Programa requiere definir sus fines y propósitos así como las actividades que pudieran ser coherentes con dichos fines y propósitos. Actualmente da la impresión que PROCAP es un Programa que apoya proyectos productivos y en ese sentido, su labor sería redundante con la que llevan otros programas de dependencias como SAGARPA y SEDESOL. El Programa necesita profundizar aún más su énfasis en los pueblos y comunidades indígenas. Esto es, no sólo llegar a las regiones más alejadas y marginadas del país y atender a una población escasa y malamente atendida por otros programas (por sus recursos limitados, usos y costumbres, limitaciones de lenguaje, etc.), sino que debe ser capaz de generar opciones productivas y económicas mas apropiadas a las diversas y muy particulares características sociales, económicas, culturales, étnicas y medioambientales de la población indígena. Más aún, debe ser capaz de motivar a las instancias ejecutivas a acercarse a los indígenas y trabajar de manera adecuada con ellos, a la vez que favorece el mejor entendimiento de la población indígena entre las instituciones publicas y privadas que deben atenderlos.

Es importante que el Programa encuentre una veta genuina a la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y que haga una aportación diferente a las existentes. La procuración de fondos de otras dependencias para apoyar proyectos productivos parece ser relevante en el discurso de los operadores, sin embargo no se refleja en el tiempo y dinero que invierten en dicha actividad. La difusión del Programa es deficiente y su área de acción se limita a las comunidades que ya tienen programas de desarrollo trabajando. Las áreas más marginadas, que no son las cabeceras municipales de los municipios más marginados, siguen sin atención alguna.

Asimismo, instituciones de investigación, como UNAM, UAM y el Colegio de Postgraduados, pueden diseñarle al Programa un esquema evaluativo que le permitirá al Programa obtener la información que necesita sobre los resultados esperados y no esperados obtenidos por el Programa y el impacto que estos resultados tienen en la población atendida.

100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿El Programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

Respuesta: No

Como se ha venido diciendo a lo largo del documento, PROCAP tiene fines y propósitos muy generales, difíciles de alcanzar con el presupuesto y actividades que realiza. Si se analiza el número de beneficiarios que tiene frente a su población potencial y objetivo, el grado de avance es de apenas el 2.5%.

Al tratarse de un Programa nuevo, de apenas dos años de funcionamiento, PROCAP está en un muy buen momento para definir claramente un fin y propósito que lo distinga de otros programas gubernamentales. Está también a tiempo de acotar su población potencial y objetivo con base en la experiencia adquirida. Indudablemente, PROCAP ha tenido algunos resultados que hablan de su progreso. En sus dos años de trabajo ha podido confirmar la viabilidad de reunir fondos de diferentes dependencias con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas. Han comprobado la compatibilidad de los programas de diferentes instancias de gobierno y han constatado procesos operativos y técnicos bien diseñados por parte de las ejecutoras.

Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Resultado del análisis de cada uno de los temas evaluados en esta primera etapa, el Colegio de Postgraduados identificó las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas específicas del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP.

Nombre de la dependencia que coordina el Programa:

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Nombre del Programa:

Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad

| Tema de evaluación | Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza | Referencia | Recomendación Referencia de la recomendación |
|---------------------------------------|---|-------------|---|
| <i>Fortaleza y Oportunidad</i> | | | |
| Diseño | Bajo el nuevo enfoque institucional de coordinación de acciones, el Programa está diseñado para apoyar 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 e insumos. | Pregunta 9 | No Aplica |
| Diseño | En la escala local, las acciones promueven la conformación de empresas sociales indígenas con capacidad para competir en el mercado, o bien, la generación de proyectos para la consolidación y organización comunitarias y el impulso de la autosuficiencia alimentaria, rubros que son ampliamente demandados por las organizaciones y las comunidades indígenas. | Pregunta 25 | No Aplica |

| Tema de evaluación | Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza | Referencia | Recomendación Referencia de la recomendación |
|----------------------------|---|---|---|
| Cobertura y Focalización | El Programa tiene contemplado definir su estrategia de cobertura a partir de la revisión de planes de desarrollo así como de estudios de referencia | Pregunta 53 | Paralelamente se debe definir la población potencial y objetivo. |
| Operación | El Programa cuenta con procedimientos estandarizados para la selección de proyectos y para recibir y procesar solicitudes de apoyo | Pregunta 57 y 60 | Se sugiere disminuir el tiempo y recursos asignados a dichas actividades, para así poder dedicarlos a otras actividades del Programa, como las relacionadas con la coordinación interinstitucional y la evaluación. |
| Operación | PROCAP ha mostrado implementar mejoras y simplificación regulatoria al inicio de cada ejercicio fiscal. | Pregunta 66 | No aplica |
| Operación | El Programa es eficiente en la transferencia de recursos. | Pregunta 69 | No aplica |
| Resultados | El Programa ha mostrado capacidad para reunir fondos de diferentes instancias | Pregunta 100 | No aplica |
| Debilidad o Amenaza | | | |
| Diseño | Insuficiencia y vacíos en el proceso de operación del Programa. | Revisión del Órgano Interno de Control 2007 | Concluir con el manual de procedimientos del Programa. |
| Diseño | No se cuenta con un sistema informático para la gestión de la información. | Revisión del Órgano Interno de Control 2007 | Diseñar un sistema informático, práctico y suficiente. |
| Planeación Estratégica | Carencia de un plan estratégico que defina prioridades a corto, mediano y largo plazo | Pregunta 35 | El planteamiento de la planeación estratégica permitiría a los operadores ubicarse en las etapas de su Programa y en las prioridades que cada etapa debe atender. |
| Planeación Estratégica | Existe inconsistencia entre las actividades que se llevan a cabo y los fines y propósitos del Programa | Pregunta 37 | Se recomienda definir actividades con base en el fin y propósito del Programa. Además, se sugiere que el propósito y las actividades prioritarias del Programa se puedan diferenciar del de otros programas. |
| Cobertura y Focalización | Falta una definición de población potencial y objetivo | Pregunta 49 | Se aconseja realizar un diagnóstico de las comunidades y localidades más aisladas de los municipios más marginados y de éstas definir la población objetivo. |

| Tema de evaluación | Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza | Referencia | Recomendación Referencia de la recomendación |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Cobertura y Focalización | Existe incongruencia entre la definición de población objetivo hecha por la Unidad de Planeación y PROCAP | Pregunta 52 y 55 | Se sugiere llegar a un acuerdo a partir de la información de la Unidad de Planeación, la experiencia de PROCAP y nuevos estudios de referencia. |
| Cobertura y Focalización | Falta una estrategia de cobertura | Pregunta 53 | Se recomienda la revisión de los planes estatales, regionales y municipales, así como estudios de referencia para definir proyecciones y estrategias de corto, mediano y largo plazo. |
| Cobertura y Focalización | La cobertura del Programa es muy baja dada la población objetivo que maneja actualmente | Pregunta 55 | Redefinir la población objetivo |
| Operación | Insuficiencia en el mecanismo de control y supervisión de los proyectos. | Revisión del Órgano Interno de Control 2007 | Llevar a cabo acciones de supervisión de proyectos conforme lo establecido en las Reglas de Operación. |
| Operación | Está presente el riesgo de que las Instancias Ejecutoras no proporcionen los servicios de capacitación y asistencia técnica en la ejecución de los proyectos. | Revisión del Órgano Interno de Control 2007 | Hacer valer las sanciones que establece el Acuerdo de Coordinación y establecer otras de carácter más efectivo. |
| Operación | Faltan actividades relacionadas con la evaluación del impacto del Programa en la población objetivo y de los proyectos productivos apoyados. | Pregunta 74 | Se sugiere que esta evaluación sea realizada tanto por el mismo PROCAP como por instancias externas. |
| Operación | Falta difusión interna del avance del Programa | Pregunta 92 | Se propone una difusión del estado del Programa hacia las delegaciones en forma de talleres y coloquios. La vía formal en forma de oficio parece poco eficiente. |
| Percepción de la población objetivo | El Programa aún no cuenta con evaluaciones que le permita medir la percepción de la población objetivo | Pregunta 93 | Se recomienda que esta evaluación comience después del tercer año de funcionamiento del Programa. |
| Resultados | Falta capacitación de empleados a nivel de las delegaciones estatales y CCDI. | Pregunta 96 | Redoblar esfuerzos en la capacitación de los empleados en general. |
| Resultados | Falta atender a las poblaciones donde las ejecutoras no llegan | Pregunta 99 | Se sugiere comenzar a proponer los proyectos potenciales que podrían apoyar en lugar de subsidiar sólo aquéllos que son previamente propuestos por las ejecutoras. |

Capítulo 8. Conclusiones

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP es de reciente creación, apenas con dos años de trabajo apoyando los esfuerzos económicos y productivos de las comunidades y pueblos indígenas. Su enfoque lo orienta a buscar la coordinación de instancias para lograr el apoyo de lugares, beneficiarios o actividades productivas que de otra manera no se ofrecerían por los programas que tradicionalmente apoyan dichas iniciativas. Por sus condiciones restrictivas, difícil acceso, poco conocimiento de sus características demográficas y sociales, extrema pobreza y escasos y muy limitados esquemas de ayuda en los programas oficiales, los pueblos y comunidades indígenas son pobre y deficientemente atendidos. Estas son las condiciones que hacen valiosa la estrategia del Programa, que intenta atraer instancias ejecutoras a estas regiones para dar servicios apropiados a grupos organizados a través de proyectos productivos.

Por su estrategia y el tipo de beneficiarios que atiende, el PROCAP contribuye ampliamente a los objetivos estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los objetivos del Plan nacional de Desarrollo. Si bien los componentes y actividades de la Matriz deben revisarse para mejorar su lógica interna. Aunque su población objetivo está definida y estudiada de manera parcial, el conocimiento que el Programa y la CDI tienen de la Población Potencial hace que su funcionamiento no se vea afectado. De hecho el Programa funciona eficientemente y para su tercer año de operación tiene más solicitudes de proyectos de las que puede atender. Se debe poner atención a la coordinación y trabajo con las delegaciones estatales y CCDI, a través de capacitación y de una presencia del Programa más constante y sistemática a ese nivel de operación.

Las Reglas de Operación del PROCAP son adecuadas y concordes con el funcionamiento y lógica interna del Programa. A pesar de ello, se están analizando los cambios pertinentes para 2008, de tal manera que den cabida al funcionamiento de ONG y Asociaciones Civiles como instancias ejecutoras y a la integración de nuevos esquemas de apoyo financiero en colaboración. En cuanto a la complementariedad y duplicidad, el Programa tiene coincidencias con otros programas de estímulo a la productividad y desarrollo económico. A pesar de esto, la gran mayoría de dichos programas no opera en áreas de condiciones tan limitadas como lo son las comunidades y pueblos indígenas con bajos IDH. Sin embargo, cuando se da la coincidencia de otros programas, éstas son adecuadamente aprovechadas

por el Programa, logrando complementar acciones mediante la concertación y apoyo interinstitucional, y evitando así la duplicidad de acciones.

Diseño. Existe incongruencia entre el propósito del Programa y las actividades a las que da prioridad. El propósito de PROCAP está centrado en la consecución de recursos por medio de la colaboración interinstitucional para el desarrollo de las actividades económicas de la población indígena. No obstante, sus actividades están encaminadas al apoyo de proyectos productivos propuestos por ejecutoras.

Planeación estratégica. El Programa carece de un plan estratégico. Sus programas de trabajo anuales lo predisponen a la mera concesión de subsidios para apoyos productivos. El planteamiento de un plan estratégico le permitiría tener un mayor impacto sobre la población indígena del país.

Cobertura y Focalización. El Programa maneja una fuerte inconsistencia entre lo que estipula como población potencial y objetivo y la que en la práctica realmente atiende. De acuerdo a la visión de los operadores, cuya población objetivo abarca a todo indígena que habite municipios con bajo IDH, el PROCAP ha tenido una baja cobertura de su población objetivo. También es necesario que enfatice y estimule el factor indígena del Programa.

Operación. El Programa cuenta con procedimientos estandarizados para la selección de proyectos y para procesar solicitudes de apoyo. Asimismo ha mostrado ser eficiente en la transferencia de recursos. Sin embargo, le hace falta sistematizar su información para poder llevar a cabo evaluaciones rigurosas de su impacto en la población objetivo. Además requiere realizar actividades de planeación diferentes a las relacionadas con la asignación de presupuesto y más encaminadas al diagnóstico de su población objetivo.

Percepción de la población objetiva. Actualmente el Programa carece de instrumentos que le permitan conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios, sin embargo, están trabajando en ello. Se hicieron recomendaciones concretas al respecto.

Si bien el PROCAP fue diseñado para apoyar con subsidios una amplia gama de posibilidades de inversión identificadas en la demanda de los pueblos y comunidades

indígenas, todavía observamos un proceso de construcción y ajuste, del cual se espera que en el corto plazo el diseño y operación del PROCAP se aproximen de una manera más efectiva a dar respuesta a las necesidades reales del desarrollo socioeconómico sustentable en las regiones y en los municipios indígenas. Un aumento considerable en los recursos humanos y financieros que maneja el Programa es esencial para consolidar la operación del Programa. El aumento en recursos humanos permitiría ampliar el área de influencia del Programa y poner más atención a los componentes de Difusión y Colaboración, que son los mecanismos que pueden elevar la cantidad de proyectos, beneficiarios, instancias ejecutoras y presupuesto que actualmente coordina y consensúa el PROCAP.

Se han observado oportunidades valiosas para la acción institucional coordinada y de colaboración, dirigidas a grupos concretos de destinatarios, que plantean a las instituciones el reto de coordinarse, para operar eficientemente y hacerles llegar los recursos en tiempo y forma. Aprovechar estas oportunidades resolvería los retos y amenazas identificados en el FODA, pero requieren de estudios diagnósticos diversos y profundos de la triada población objetivo-entidad ejecutora-proyecto productivo que entidades expertas deben llevar a cabo

Los procesos anteriormente señalados, necesariamente implicarán ajustes a la normatividad, funcionamiento, organización y coordinación no sólo de la CDI, sino de las diversas instancias ejecutoras en los tres órdenes de gobierno presentes en las comunidades y pueblos indígenas. Pero el Programa tiene la posibilidad en cuanto a su funcionamiento y experiencia para saltar a este nivel superior de operación y eficiencia.

El ejercicio de análisis que implicó el diseño de la Matriz provocó una respuesta entusiasta (aunque estéril) en el personal operativo y directivo del PROCAP que le permitió revisar sus procedimientos, normas de trabajo y maneras de pensar los procesos de colaboración interinstitucional. Pero que, sin embargo les ayudó poco en el diseño y planeación del Programa. Se recomienda eliminar el componente de la Matriz de Indicadores de la Evaluación del Programa, pues es complicada de manejar, aporta poco al entendimiento del Programa y los elementos que considera están implícitos en los demás apartados de la evaluación. La CDI debe apoyar otros ejercicios de análisis y programación más apropiados para hacer avanzar a los programas, en beneficio de la población atendida.

Bibliografía

Aune, J. (2003). *Logical Framework Approach and PRA – mutually exclusive or complementary tools for project planning?* En J. Rowlands, *Development Methods and Approaches Critical Reflections. Selected essays from Development in Practice*. pp 214-220. OXFAM: Oxford, UK.

Aldunate, E. (2004). *Metodología del Marco Lógico*. Boletín del Instituto. No. 15. LC/IP/L. 249. 30 de Octubre de 2004. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). ILPES: Santiago de Chile.

Bedusco, F. L. (2007). *Análisis del estado del arte sobre gestión de servicios técnicos en las organizaciones de productores*. Documento preparado para el Centro Latino-Americano de Desarrollo Rural – RIMISP en el ámbito del Proyecto FIDAMERICA IV. RIMISP: San Paulo.

Bennett, C. (1979). *Analyzing impacts of extension programs*. Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, Science & Education Administration (ESC-57).

Bennett, C. (1982). *Reflective Appraisal of Programs (RAP): An Approach to Studying Clientele-Perceived Results of Cooperative Extension Programs*. Program Development, Evaluation and Management Systems, Extension Service, Ithaca, NY: Media Services, Cornell University. Available: <http://www.aces.uiuc.edu/%7EPPA/Rap.htm>.

Bennett, C. y Rockwell, K. (1995). *Targeting outcomes of programs (TOP): An integrated approach to planning and evaluation*. Manuscrito. Lincoln, NE: University of Nebraska.

Boone, E., Safrit, E., Jones, J. (2000). *Developing Programs in Adult Education. A Conceptual Programming Model*. Waveland Press.. EUA.

Cámara de Diputados. (2007). *Criterios Generales para dar Respuesta a las Preguntas de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y de Diseño 2007 de los Programas Federales. Tema Diseño. Versión 1.1*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sep/2007.

Cámara de Diputados. (2007). *Decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Diario Oficial. Cuarta Sección. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Jueves 31 de mayo de 2007.

Cámara de Diputados. (2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial. Primera Sección. Viernes 30 de marzo de 2007.

CDI. (2007). *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2006*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Primera Edición. 2007.

Coleman, G. (1987). *Project planning: Logical framework approach to the monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects*. Project Appaisal Vol. 2 (4). December, pp. 251-259.

Feinstein, O. (2007). *Evaluación Práctica de Políticas Públicas*. Revista ICE. Número especial sobre evaluación de políticas públicas. Mayo-Junio 2007. Número 836, pp 19-31.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, USA: Jossey-Bass Publishers.

Gasper, D. (1999). Problems in the Logical Framework Approach and challenges for 'Project Cycle Management' The Courier. No. 173. Enero-Febrero. pp. 75-77.

Guij, I. y Woodhill, J. (2002). *Guía para el seguimiento y evaluación de proyectos. Gestión orientada al impacto en el desarrollo rural*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA. FIDA:

MEASURE. (2007). *Data Quality Assurance Tool for Program-Level Indicators*. MS-07-19. Measure Evaluation: USA. www.cpc.unc.edu/measure

MEASURE. (2007). *Monitoring and Evaluation Systems Strengthening Tool*. MS-06-18. Measure Evaluation: USA. www.cpc.unc.edu/measure

Mingo, A (1997) *¿Autonomía o sujeción? Dinámica, instituciones y formaciones de una microempresa*. UNAM, PUEG, CESU. México.

Mompati, T. y Prensen, G (2003). *Ethnicity and participatory development methods in Botswana: some participants are to be seen and not heard*. En J. Rowlands, *Development Methods and Approaches Critical Reflections. Selected essays from Development in Practice*. pp 196-214. OXFAM: Oxford, UK.

Mustian, D. Liles, R. Pettitt J. (1988). *Module 2 The Extension Education Process*. En E. Boone, *Working with our publics. In-service Education for cooperative extension North Carolina Agricultural Extension Service and the Department of Adult and Community College Education North Carolina State University*. USA.

Rodríguez, S. E., Rotondo, D. E. y Vela M, G. (2007). *Los estudios de base. Fundamentos de una gestión de resultados*. Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe - Proval III. FIDA: Perú.

RUTA. (2000). *Guía para la formulación y evaluación de pequeñas inversiones rurales*. Serie de Publicaciones RUTA. RUTA, Centro de Inversiones, FIDA, FAO. RUTA: Costa Rica.

OECD. (2006). *Guidance for managing joint evaluations*. Organisation for Economic Co-operation and Development. DAC, Network on Development Evaluation. OECD-DAC: París.

Ortegon, E., Pacheco, J. y Roura, H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Serie Manuales no. 39. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y Programación de Inversiones. ILPES: Santiago de Chile.

UAM-X. (2007). *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) de la CDI. Informe sobre la Evaluación de Resultados*. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. Marzo de 2007.

Valadez, J. y Bamberger, M. (1994) *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries, A Handbook for policymakers, Managers, and Researchers*. The World Bank, EDI Development Series, Washington, D.C.

Viñas, V. y Ocampo A. (2004). *Conceptos Clave de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos: Breve Guía*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) División para América Latina y el Caribe. Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y El Caribe (PREVAL III). Mayo de 2004. FIDA y PREVAL: Lima Perú.

Wentling, T. (1993). *Planning for effective training*. A guide to curriculum development. Agricultural Education and Extension service. FAO. Roma.

The World Bank. (s/f). *The Logframe Handbook*. A logical framework approach to project cycle management. The World Bank: Washington, DC.

The World Bank. (2007). *Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs. Indicative principles and standards*. Independent Evaluation Group. Development Assistance Committee. The World Bank: Washington, DC.

ANEXO I

Formato INV01-07 Características Generales del PROCAP

El presente formato deberá ser entregado en agosto 2007 y en marzo 2008 como anexo al informe de evaluación correspondiente. Cada entrega incorporará la información actualizada del programa, de tal manera que al comparar ambos formatos se evidencien las modificaciones del programa ocurridas en el periodo comprendido entre las dos fechas. La información vertida en estos formatos deberá basarse en la normatividad más reciente -de preferencia en las reglas de operación- así como en los datos y documentación proporcionados por el programa para realizar la evaluación de consistencia.

IDENTIFICADOR PROGRAMA
(DEJAR VACÍO)

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | |
|--|--|--|--|--|

I. DATOS DEL RESPONSABLE DEL LLENADO (EL EVALUADOR)

- 1.1 Nombre: **Fernando Manzo Ramos**
- 1.2 Cargo: **Profesor – Investigador**
- 1.3 Institución a la que pertenece: **Colegio de Postgraduados**
- 1.4 Último grado de estudios: **Doctorado**
- 1.5 Correo electrónico: **fmanzo@colpos.mx**
- 1.6 Teléfono (con lada): **(55) 5804-5900 ext. 1870**
- 1.7 Fecha de llenado (dd.mm.aaaa): **24-08-2007**

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2 | 4 | 0 | 8 | 2 | 0 | 0 | 7 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 Nombre del Programa: **PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD**
- 2.2 Siglas: **PROCAP**
- 2.3 Dependencia coordinadora del Programa: **COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI)**
- 2.3.1 En su caso, entidad coordinadora del programa: _____
- 2.4 Dependencia(s) y/o entidad(es) participante(s) de manera directa: **COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI)**
- 2.5 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: **Dirección General de Evaluación y Control. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.**
- 2.6 Dirección de la página de internet del programa: **www.cdi.gob.mx**
- 2.7 Nombre del titular del programa en la dependencia: **Enrique Torres Aguilera**
- 2.8 ¿En que año comenzó a operar el programa? (2006)

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2 | 0 | 0 | 6 |
|---|---|---|---|

III. NORMATIVIDAD

3.1 ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el programa y cuál es su fecha de publicación más reciente? (puede escoger varios)

- Reglas de operación
- Ley
- Reglamento/norma
- Decreto
- Lineamientos
- Manual de operación
- Memorias o Informes
- Descripciones en la página de internet
- Otra: (especifique) _____
- Ninguna

| | | d | | D | | - | | m | | m | | - | | a | | a | | a | | a | |
|--|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|---|--|---|--|---|--|---|--|---|--|
| | | 2 | 8 | 0 | 2 | - | 2 | 0 | 0 | 7 | | | | | | | | | | | |
| | | 2 | 1 | 0 | 5 | - | 2 | 0 | 0 | 3 | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | - | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | - | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | - | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | - | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | - | | | | | | | | | | | | | | | |

IV. FIN Y PROPÓSITO

4.1 Describa el Fin del programa (en un espacio máximo de 900 caracteres):

CONTRIBUIR A MEJORAR LAS CONDICIONES ECONÓMICAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, QUE POR SUS CARACTERÍSTICAS TIENEN POCO ACCESO A PROGRAMAS DE FOMENTO ECONÓMICO.

4.2 Describa el Propósito del programa (en un espacio máximo de 900 caracteres):

De acuerdo con el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores del PROCAP, su Propósito es: Grupos de trabajo, organizaciones y comunidades indígenas reciben más recursos y una mayor articulación de acciones institucionales para el desarrollo de sus actividades económicas.

V. ÁREA DE ATENCIÓN

5.1 ¿Cuál es la principal área de atención del programa? (puede escoger varios)

- | | |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Agricultura, ganadería y pesca | <input type="checkbox"/> Empleo |
| <input type="checkbox"/> Alimentación | <input type="checkbox"/> Comunicaciones y transportes |
| <input type="checkbox"/> Ciencia y tecnología | <input type="checkbox"/> Equipamiento urbano: drenaje, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, etc. |
| <input type="checkbox"/> Cultura y recreación | <input type="checkbox"/> Medio ambiente y recursos naturales |
| <input type="checkbox"/> Deporte | <input type="checkbox"/> Migración |
| <input type="checkbox"/> Derechos y justicia | <input type="checkbox"/> Provisión / equipamiento de vivienda |
| <input checked="" type="checkbox"/> Desarrollo empresarial, industrial y comercial | <input type="checkbox"/> Salud |
| <input type="checkbox"/> Sociedad civil organizada | <input type="checkbox"/> Seguridad social |
| <input type="checkbox"/> Desastres naturales | <input type="checkbox"/> Otros |
| <input type="checkbox"/> Educación | (especifique): |

I. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

6.1 ¿En qué entidades federativas el programa ofrece sus apoyos? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.2
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F; →
- Sólo en algunas entidades federativas.** Seleccione las entidades:

- | | | | |
|--|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos | <input type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input type="checkbox"/> Baja California | <input type="checkbox"/> Durango | <input type="checkbox"/> Nayarit | <input type="checkbox"/> Sonora |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato | <input type="checkbox"/> Nuevo León | <input type="checkbox"/> Tabasco |
| <input type="checkbox"/> Campeche | <input type="checkbox"/> Guerrero | <input type="checkbox"/> Oaxaca | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input type="checkbox"/> Chiapas | <input type="checkbox"/> Hidalgo | <input type="checkbox"/> Puebla | <input type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas |

No especifica

6.2 ¿En qué entidades federativas el programa entregó sus apoyos en el ejercicio fiscal anterior? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.3
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F; → pase a la pregunta 6.3
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:

- | | | | |
|--|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input checked="" type="checkbox"/> Morelos | <input type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input type="checkbox"/> Baja California | <input checked="" type="checkbox"/> Durango | <input type="checkbox"/> Nayarit | <input checked="" type="checkbox"/> Sonora |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato | <input type="checkbox"/> Nuevo León | <input checked="" type="checkbox"/> Tabasco |
| <input type="checkbox"/> Campeche | <input checked="" type="checkbox"/> Guerrero | <input checked="" type="checkbox"/> Oaxaca | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input checked="" type="checkbox"/> Chiapas | <input checked="" type="checkbox"/> Hidalgo | <input checked="" type="checkbox"/> Puebla | <input type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input checked="" type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input checked="" type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas |

No especifica

No aplica porque el programa es nuevo

6.3 ¿El programa focaliza a nivel municipal?

- Sí
- No / No especifica

6.4 ¿El programa focaliza a nivel localidad?

- Sí
- No / No especifica

6.5 ¿El programa focaliza con algún otro criterio espacial?

- Sí
- Especifique: **100 municipios con menor IDH**
- No

6.6 El programa tiene focalización: (marque sólo una opción)

- Rural
- Urbana

- Ambas
- No especificada

6.7 El programa focaliza sus apoyos en zonas de marginación: (puede seleccionar varias)

- Muy alta**
- Alta**
- Media
- Baja
- Muy baja
- No especificada

6.8 ¿Existen otros criterios de focalización?

- No → pase a la sección VII
- Sí**

6.9 Especificar las características adicionales para focalizar (en un espacio máximo de 900 caracteres).

Grupos de trabajo, organizaciones y comunidades integradas por población indígena originaria o migrante que realicen alguna actividad productiva que cuenten con el apoyo económico institucional y el aval de la autoridad correspondiente para la ejecución de sus actividades.

VII. POBLACIÓN OBJETIVO

7.1 Describe la población objetivo del programa (en un espacio máximo de 400 caracteres):

Grupos de trabajo, organizaciones y comunidades integradas por población indígena originaria o migrante.

VIII. PRESUPUESTO (PESOS CORRIENTES)

8.1 \$115,000,000.00 (CIENTO QUINCE MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL)

Indique el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año en curso (\$):¹

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|

8.2 Indique el presupuesto modificado del año en curso

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|

(\$):\$115,000,000.00 (CIENTO QUINCE MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL)

IX. BENEFICIARIOS DIRECTOS

9.1 El programa beneficia exclusivamente a: (marque sólo una opción)

- Adultos y adultos mayores
- Jóvenes
- Niños
- Discapacitados
- Indígenas**
- Mujeres
- Migrantes
- Otros
- Especifique:
- No aplica

¹ El formato que deberá ser entregado en agosto de 2007 indicará el presupuesto de 2007. En cambio, el formato que deberá ser entregado en marzo 2008 señalará el presupuesto de 2008.

En el siguiente cuadro deberá responder las preguntas para cada uno de los tipos de beneficiarios identificados por el programa. En consecuencia, podrá tener hasta cinco tipos de beneficiarios identificados en la pregunta 9.2 y en el resto de las preguntas que ahondan sobre las características de cada uno de ellos (preguntas 9.3 a 9.10). Un mismo tipo de beneficiario no podrá ocupar más de un renglón. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

| 9.2 ¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el programa? (puede escoger varias) | 9.3 Los beneficiarios directos ¿son indígenas? | 9.4 Los beneficiarios directos ¿son personas con discapacidad? | 9.5 Los beneficiarios directos ¿son madres solteras? | 9.6 Los beneficiarios directos ¿son analfabetos? | 9.7 Los beneficiarios directos ¿son migrantes? | 9.8 Los beneficiarios directos ¿se encuentran en condiciones de pobreza? | 9.8.1 ¿en qué tipo de pobreza? | 9.9 Los beneficiarios directos ¿tienen un nivel de ingreso similar? | 9.10 Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún otro grupo vulnerable? | |
|---|---|---|---|---|---|---|--|--|--|-------------|
| Individuo y/u hogar.....01 Empresa u organización.....02 Escuela....03 Unidad de salud.....04 Territorio...05 | Sí.... 01 No.... 02 | Sí.... 01 No.... 02 | Sí... 01 No... 02 | Sí ... 01 No ...02 | Sí.... 01 No.... 02 | Sí.... 01 No.... 02 ↓ Pase a la pregunta 9.9 | Alimentaria..... 01 Capacidades....02 Patrimonial.....03 No específica.....04 | Sí.... 01 No...02 | Sí.... 01 (especifique) No...02 | |
| Código | Código | Código | Código | Código | Código | Código | Código | Código | Código | Especifique |
| 02 | 01 | 02 | 02 | 02 | 02 | 01 | 03 | 01 | 02 | |
| | | | | | | | 01 | | | |

En el siguiente cuadro deberá identificar el (los) tipo(s) de apoyo(s) que ofrece el programa para cada tipo de beneficiario señalado en la pregunta 9.2 de la sección anterior. Cabe señalar que un mismo tipo de beneficiario puede recibir más de un tipo de apoyo y, por tanto, ocupar tantos renglones como apoyos entreguen a cada tipo de beneficiario. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

X. APOYOS

| Tipo de beneficiario (se deberán utilizar los códigos identificados en la pregunta 9.1) | 10.1 ¿De qué manera se entrega(n) el(los) apoyo(s)? | 10.2 ¿Qué apoyo(s) recibe(n) los beneficiarios directos? | 10.3 ¿El beneficiario debe pagar monetariamente el (los) apoyo(s)? | 10.4 ¿El beneficiario debe pagar en especie el (los) apoyo(s)? | 10.5 ¿El beneficiario adquiere alguna corresponsabilidad al recibir el (los) apoyo(s)? | | |
|--|---|---|--|--|--|--------|---|
| | En: Especie.....01 Monetario.....02 Ambos.....03 | Albergue..... 01 Alimentos..... 02 Asesoría jurídica..... 03 Beca..... 04 Campañas o promoción..... 05 Capacitación..... 06 Compensación garantizada al ingreso..... 07 Deducción de impuesto..... 08 Fianza..... 09 Financiamiento de investigación..... 10 Guarderías..... 11 Libros y material didáctico..... 12 Microcrédito..... 13 Obra pública..... 14 Recursos materiales..... 15 Seguro de vida y/o gastos médicos..... 16 Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios..... 17 Pensión..... 18 Terapia o consulta médica..... 19 Tierra, lote, predio o parcela..... 20 Vivienda..... 21 Otro:..... 22 Especifique | No.....01 Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02 Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03 | No.....01 Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02 Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03 | No.....01 Sí02 (especifique) | | |
| Código pregunta 9.2 | Código | Código | Especifique | Código | Código | Código | Especifique |
| 01 | 02 | 22 | Apoyo a inversión en Proyectos Productivos | 01 | 01 | 02 | Comprobar el correcto uso de los recursos |

ANEXO II

Objetivos Estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Los objetivos estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas dan cumplimiento a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal que fueron publicados en el Diario Oficial el 30 de marzo de 2007, Estos lineamientos establecen que los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben ser una expresión de los fines últimos que se fijan en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Así, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas definió cuatro Objetivos Estratégicos. A continuación se señalan:

1. Orientar, planear, documentar y evaluar las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno y apoyar a los poderes legislativo y judicial con la finalidad de fortalecer una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales y compromisos internacionales.
2. Consolidar el sistema de consulta y fortalecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades y organizaciones, en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas como un mecanismo indispensable para incorporar su visión de desarrollo.
3. Planear y coordinar acciones y/o recursos con instituciones federales, estatales y municipales, y con organizaciones sociales y privadas, para la superación de los rezagos, la promoción del desarrollo integral y sustentable, el reconocimiento del patrimonio cultural, las relaciones interculturales y la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Instrumentar y operar programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, sustentable e intercultural en regiones, comunidades y grupos prioritarios de atención a los que no llega la acción pública sectorial.

ANEXO III

Entrevistas y talleres realizados.

Se realizó un taller para la elaboración de la Matriz del Indicadores del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad PROCAP. La Consultora Metodología de Alternativas en Economía, S.A. de C.V. funcionó como facilitador del proceso de elaboración de la Matriz y sus indicadores que todo el personal del Programa elaboró. El taller se llevó a cabo del 16 al 20 Julio del 2007, con un horario de 10:00 a 15:00 hr. Los principales temas tratados fueron: construcción del Árbol de Problemas y de Objetivos, construcción de la Lógica Vertical, Sesión de construcción del la Lógica Horizontal y la Validación de la construcción del la Matriz de Indicadores. Asistieron fueron: el todo el personal del PROCAP, dos personas del área de Evaluación y Control de la CDI y dos evaluadores externos.

De junio a agosto se realizaron 8 reuniones de trabajo. En el mes de septiembre se hicieron reuniones los días 25 y 28, mientras que en octubre hubo reuniones de trabajo los días 1, 5, 8, 11, 15 y 22. En enero se llevaron a cabo reuniones los días 17, 29. También se realizaron constantes consultas vía correo electrónico.

En las reuniones se entrevistó al personal directivo y operativo de PROCAP sobre el diseño y funcionamiento del Programa. También se entregó y discutió información, y se planearon y coordinaron las diversas actividades de la presente evaluación. En estas sesiones de trabajo participó personal directivo, de coordinación y operativo del PROCAP (Gastón Villa, Juan José Reyes, Florencio Ramírez, Bernardo Bernabé, Antonio Torres e Ignacio Ramos). Por parte del personal del Área de Evaluación y Control de la CDI, participaron en las reuniones Raúl Martínez y Eugenia Lara.

ANEXO IV

Instrumentos de recolección de información.

Para llevar a cabo la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad se diseñaron tres tipos de instrumentos de recolección de información.

Uno de ellos, fueron los formatos de sistematización de información que permitieron organizar la información del Programa que fue obtenida a lo largo del proceso de evaluación de documentos de trabajo, paginas web, bases de datos, documentos publicados, etc. Estos formatos sirvieron para identificar y caracterizar los procesos seguidos por el Programa y así reconstruir la lógica interna del Programa.

El segundo tipo de instrumento de recolección de información fueron las guías de entrevistas. Estas guías fueron diseñadas a partir de los seis temas que constituyen la evaluación externa (Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados) y de las diversas preguntas específicas consideradas en cada tema. Estos apartados y sus preguntas constituyeron el guión que permitió definir los elementos específicos e hipótesis de campo que formaron la línea discursiva de la fase de recolecta de información.

El último instrumento utilizado fue el grabar todas las sesiones de trabajo, individuales y colectivas, y las entrevistas abiertas realizadas con el personal del Programa. Estos archivos de audio constituyeron fuentes de información directa a las cuales constantemente se acudió, para aclarar dudas sobre procedimientos, procesos o criterios o estrategias de toma de decisiones del PROCAP.

ANEXO V

Bases de datos de gabinete utilizadas para el análisis en formato electrónico.

Para entender tanto la lógica interna del Programa, como su funcionamiento y operación se consultaron diversas bases de datos y documentos internos de trabajo del Programa. Se presenta una lista de los documentos analizados más importantes:

Bases de datos:

- Base de Datos de Movimiento de Solicitudes 2006. PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Base de Datos del Proyecto Regional Chiapas 2006. PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Base de Datos del Proyecto Regional Puebla 2006. PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Base de Datos de los 1033 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano. CDI. Sin fecha de elaboración.
- Base de Datos de los proyectos apoyados por el PROCAP en 2006. PROCAP, CDI. Sin fecha de elaboración.
- Base de Datos de los proyectos apoyados por el PROCAP en 2007. PROCAP, CDI. Sin fecha de elaboración.
- Base de Datos de las Organizaciones y Grupos de Trabajo apoyados durante el ejercicio fiscal 2007 en municipios con menor Índice de Desarrollo Humano. PROCAP, CDI. Sin fecha de elaboración.
- Base de Datos con las OMI's 2007 del PROCAP. Tablero de gestión de Objetivos, Metas e Indicadores PROCAP, CDI. 12 de diciembre de 2007.

Documentos de trabajo:

- Manual de Procedimientos. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. 30 de Julio de 2007.
- Programa de Trabajo 2007. Principales Actividades a Desarrollar. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Febrero de 2007.
- Informe Final de Resultados de Operación. Ejercicio Fiscal 2006. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Marzo de 2007.
- Resumen de la distribución del presupuesto por Programa/proyecto (OMI's). Ejercicio Fiscal 2007. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP.

CDI. Sin fecha de elaboración.

- Concentrado de la distribución del presupuesto por estado. Ejercicio Fiscal 2007. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Sin fecha de elaboración.
- Distribución del presupuesto por partida de gasto. Ejercicio Fiscal 2007. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Sin fecha de elaboración.
- Distribución presupuestal para el apoyo a proyectos productivos por entidad federativa. Ejercicio Fiscal 2007. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Sin fecha de elaboración.
- Análisis de Información del Tablero OMI's. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Sin fecha de elaboración. Sin fecha de elaboración.
- Prototipo de Acuerdo de Coordinación y Convenio de Colaboración. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Sin fecha de elaboración.
- Procedimiento de Contratación de Servicios Especializados en el esquema del Proyecto/Programa “Formulación y Evaluación de Proyectos (Asesoría Especializada) CDI”. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Marzo de 2007.
- Procedimiento de Solicitud de Apoyo. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Marzo de 2007.
- Procedimiento de Dictaminación de Proyectos Productivos. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP. CDI. Marzo de 2007.
- Guía para la Elaboración del Informe Mensual del Avance Físico y Financiero de los Proyectos Apoyados por el PROCAP. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Cedula Básica de Supervisión. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Guía para la Elaboración de la Cedula Básica de Supervisión. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Cedula de Validación de Campo. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP, CDI. Marzo de 2007.
- Desarrollo de las Regiones Indígenas. 2007 – 2021. Estimación de Costos. Unidad de

Planeación y Consulta, Dirección General de Estrategia y Planeación. Octubre de 2006.

- Reglas de Operación 2007 del PROCAP. CDI. Marzo de 2007. <http://www.cdi.gob.mx>
- Objetivos Estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. CDI. <http://www.cdi.gob.mx>
- Criterios para la integración del gasto federal para el desarrollo de los pueblos indígenas y definición de municipios indígenas. Sin fecha de elaboración. Unidad de Planeación y Consulta. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. CDI.

ANEXO VI

Propuesta de Matriz de Indicadores.

Después de analizar la Matriz de Indicadores del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad que elaboró la Consultora Metodología de Alternativas en Economía, S.A. de C.V. se llegó a la conclusión de que presentaba serias deficiencias. Tanto el análisis del resumen narrativo y de las lógicas vertical y horizontal como el contrastarla con los documentos del Programa nos llevaron a concluir que la Matriz no representaba de manera adecuada la estructura y lógica interna del Programa. Esto provocó que muchas preguntas fueran contestadas negativamente, pero no porque el Programa estuviera mal diseñado, si no más bien, por el inadecuado reflejo que la Matriz de Indicadores hacía de éste. Ante esta situación el equipo de evaluación externa elaboró una Matriz de Indicadores que explica mejor la lógica interna del PROCAP y que fue usada para analizar el Programa. La mencionada Propuesta de Matriz de Indicadores se presenta en este Anexo.

Para elaborar la Propuesta de Matriz de Indicadores, primero se procedió a la construcción de los Árboles de Problemas y de Objetivos del PROCAP, para después revisar las Lógicas Vertical y Horizontal y la Validación de la construcción de la Matriz de Indicadores. Las Reglas de Operación 2007, Manual de Procedimientos y la información de las entrevistas al personal del Programa fueron el material base utilizado para llevar a cabo los procesos anteriormente señalados.

Como ya se mencionó en el capítulo introductorio, la Propuesta de Matriz de Indicadores fue parcialmente discutida y trabajada con el personal del PROCAP. Una vez redefinida y con la revisión y aprobación del personal del Programa, el área de Evaluación y Control y el grupo de evaluación externa, la Propuesta de Matriz de Indicadores se presenta en el presente informe final de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del PROCAP. Sugerimos que este trabajo intenso se vea reflejado en la modificación de las Reglas de Operación 2008 y en ajustes que mejoren el Programa.

A continuación se presenta la Propuesta de Matriz de Indicadores para el PROCAP, con una explicación de los cambios propuestos a nivel de componente y actividades.



**PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD
PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES**



| Fin | | | | | |
|--|--|---|--------------|---|--|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos |
| Contribuir a mejorar las condiciones económicas y productivas de las comunidades y los pueblos indígenas, que por sus características de alta marginalidad y rezago productivo tienen poco acceso a programas de fomento económico y productivo. | Reducción de la brecha entre el componente de ingreso del Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas (IDHPI) y del Índice de Desarrollo Humano de la población no indígena (IDH) al año 2012 en al menos un punto al millar. <i>(Indicador de eficacia)</i> | (Componente de ingreso del Índice de Desarrollo Humano Población No Indígena – Componente de ingreso del Índice de Desarrollo Humano Población Indígena) en los años de referencia. | Sexenal | Censo de Población y Vivienda. Informe de Desarrollo Humano (PNUD) | Hay estabilidad política, económica y social en el país. Las condiciones macroeconómicas del país se mantienen en condiciones similares a las actuales. |

| Propósito | | | | | |
|---|--|---|--------------|--|--|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos |
| Coordinación interinstitucional establecida para la instalación de proyectos productivos con viabilidad socio-económica, mezcla de recursos institucionales y complementariedad de acciones, implementados por grupos de trabajo, organizaciones y comunidades indígenas. | Aumento porcentual de inversión pública. <i>(Indicador de eficiencia)</i> | $\frac{\text{Monto total de inversión pública del año en curso } X}{100}$ Monto total de inversión pública del año anterior. Al menos un 30% de aumento porcentual. | Anual | Base de Datos del Programa Cedula de Dictaminación Acuerdo de coordinación | Que las condiciones políticas, económicas y sociales de las comunidades y los pueblos indígenas permanezcan similares Que las condiciones políticas y estructurales de las Instancias Ejecutoras no se modifiquen |



**PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD
PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES**



| Componentes | | | | | |
|---|--|--|---------------------|---|--|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos |
| 1. Coordinación interinstitucional realizada. (operación del programa) | Aumento porcentual de instancias ejecutoras interesadas e involucradas en el programa (Indicador de eficiencia) | Numero de instancias ejecutoras interesadas en participar en el año en curso X 100 Numero de instancias ejecutoras interesadas en participar en el año anterior Al menos 20% de aumento porcentual | Anual | Base de datos del programa | Se mantienen la estructura y funcionamiento del PROCAP. Las instancias ejecutoras y la población objetivo muestran interés en el funcionamiento y operación del PROCAP. Existe voluntad política en las Instancias Ejecutoras para mezclar recursos con el Programa. Las instancias ejecutoras arman el expediente del proyecto y este cumple con la normatividad del PROCAP. |
| 2. Proyectos productivos establecidos. (operación del programa) | Porcentaje de proyectos que concluyen según lo acordado en el convenio (Indicador de eficiencia) | Numero de proyectos que cumplen con lo establecido en el convenio X 100 Numero de proyectos financiados Al menos 80% de proyectos financiados | Anual | Acuerdos de coordinación Cedula de control del ejercicio de los proyectos PROCAP | La población objetivo participa activamente en el desarrollo de su proyecto y realiza las actividades establecidas en el convenio. Las Instancias Ejecutoras cuentan con disponibilidad y oportunidad presupuestal para poder mezclar recursos con el Programa. Las instancias ejecutoras abren cuenta bancaria y aplican los recursos conforme la proyecto. |



**PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD
PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES**



| Actividades | | | | | |
|--|--|--|--------------|---|--|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos |
| 1.1 Diseñar el Plan de Trabajo Anual y realizar los ajustes necesarios a los Planes de Trabajo de Mediano y Largo Plazos. <i>(planeación del programa)</i> | Plan de Trabajo del programa. | Elaboración de un plan de trabajo con objetivos, metas, recursos procedimientos operativos y proyección de mediano y largo plazos. | Anual | Plan de Trabajo del Programa | El presupuesto asignado al programa por lo menos se mantiene en cada ejercicio fiscal. |
| 1.2 Definir y reajustar los criterios de asignación de recursos y los lineamientos de las ROP. <i>(planeación del programa)</i> | Modificación de criterios para acceder a los recursos del programa y reglas de operación | Cambios y ajustes establecidos en las Reglas de Operación y en los criterios de asignación de recursos. Comparación y análisis de un año con respecto al anterior | Anual | Reglas de Operación del Programa | |
| 1.3 Reuniones de trabajo con instancias ejecutoras para el establecimiento de concertaciones y definición de compromisos preliminares. <i>(operación del programa)</i> | Porcentaje de acuerdos establecidos en reuniones preliminares <i>(Indicador de Eficacia)</i> | $\frac{\text{Número de acuerdos establecidos}}{\text{Número de reuniones preliminares}} \times 100$ | Anual | Informes de trabajo de divulgación Acuerdos de coordinación | |
| 2.1 Dictaminar los proyectos de acuerdo a los diversos criterios que debe considerar cada proyecto. <i>(operación del programa)</i> | Porcentaje de proyectos viables recibidos <i>(Indicador de eficiencia)</i> | $\frac{\text{Número de proyectos viables}}{\text{Número de proyectos recibidos}} \times 100$ Al menos 50% de proyectos rentables | Anual | Expediente de los proyectos Cedula de dictaminación de proyectos | |



**PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD
PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES**



| Actividades | | | | | |
|---|--|--|--------------|--|-----------|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos |
| 2.2 Suscribir acuerdo de coordinación entre la instancia ejecutora y la CDI. <i>(operación del programa)</i> | Porcentaje de convenios concretados <i>(Indicador de eficiencia)</i> | Número de convenios firmados X 100 Número de convenios pactados en reuniones preliminares Al menos 70% de convenios concretados | Anual | Acuerdos de coordinación Informes de trabajo de divulgación del programa | |
| 2.3 Verificar el cumplimiento del convenio por medio del avance físico y financiero del proyecto <i>(operación del programa)</i> | Porcentaje de proyectos que cumplen con los avances físicos y financieros propuestos <i>(Indicador de eficiencia)</i> | Número de proyectos que cumplen con los avances físicos financieros propuestos X 100 Número total de proyectos supervisados Al menos 85% de proyectos | Mensual | Cédulas Básica de Supervisión y de Proyectos Reporte de avances físico financiero | |
| 2.4 Realizar supervisión física de campo (muestra estadística) sobre la operación y aplicación de los recursos. <i>(operación del programa)</i> | Porcentaje de proyectos que cumplen con los avances físicos y financieros propuestos <i>(Indicador de eficiencia)</i> | Número de proyectos que cumplen con los avances físicos y financieros propuestos X 100 Número total de proyectos muestreados Al menos 85% de proyectos | Mensual | Cédulas Básica de Supervisión y de Proyectos Reporte de avances físico financiero | |
| 2.5 Evaluar los resultados y medir el impacto del proyecto productivo (en término de los resultados organizacionales, económicos y productivos del proyecto, considerando el nivel individual/beneficiario, nivel grupal o de proyecto, y nivel comunitario, municipal o regional. <i>(operación del programa)</i> | Efecto del proyecto a nivel comunitario <i>(Indicador de eficiencia)</i> | El programa tiene que definir un indicador que ofrezca información sobre la integración que tienen los proyectos dentro de su contexto inmediato. | Anual | Evaluación externa e interna (muestra representativa) | |



**PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD
PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES**



| Actividades | | | | | |
|---|---|--|--------------|----------------------------|-----------|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos |
| 2.6 Evaluar los resultados del programa post implementación. <i>(evaluación del programa)</i> | Porcentaje de metas cumplidas <i>(Indicador de eficiencia)</i> | Metas alcanzadas al concluir el programa X 100 Metas establecidas al iniciar el programa | Anual | Informe final del programa | |
| 2.7 Analizar el impacto del programa post implementación. <i>(evaluación del programa)</i> | Porcentaje de nuevas actividades productivas <i>(Indicador de eficiencia)</i> | Nuevas actividades productivas en la comunidad al concluir el programa X 100 Actividades productivas al iniciar el programa | Anual | Informe final del programa | |

Explicación de los cambios de los componentes y actividades de la Matriz.

Como ya se mencionó, la definición de la Propuesta de Matriz de Indicadores del PROCAP partió del análisis de la información contenida en el manual de procedimientos y en las Reglas de Operación del Programa. Sin embargo, fue necesario integrar y enfatizar componentes que no habían sido considerados en dichos documentos anteriormente. Así, como actividades de los Componentes uno y dos, se incorporaron los procedimientos correspondientes a los procesos de planeación y evaluación e impacto del Programa.

La matriz se construyó a partir de los tres procesos normalmente considerados en el desarrollo de un Programa: planeación, operación y evaluación. A esta estructura, el Programa podrá integrar aquellas acciones y procesos que permitan una mejor eficiencia y desempeño del Programa. De igual manera, es necesario que el Programa aumente la delegación de funciones y responsabilidades en las Delegaciones Estatales y CCDI, así como en las instancias ejecutoras participantes. Por lo tanto, en término de los dos componentes y sus actividades, es importante que el Programa considere las siguientes recomendaciones:

Componente uno.

Actividad: Programa planeado (Planeación del Programa)

Es necesario que el funcionamiento y toma de decisiones del Programa esté basado en un conocimiento profundo de los tres elementos ejes de su actividad (población objetivo-proyecto-instancia ejecutora). Este conocimiento se genera a partir de actividades diagnósticas cotidianas, sistemáticas y dirigidas, las cuales ofrecerán información relevante sobre la situación real del problema que intenta atenderse. Así, se sugiere realizar tres tipos de análisis y estimaciones: (1) diagnóstico de la población potencial y objetivo, a nivel de individuos, familias, comunidades y territorios; (2) diagnóstico de las potencialidades y necesidades productivas locales, a nivel de familia, comunidad y región y (3) diagnóstico de las instancias gubernamentales, no gubernamentales, civiles y profesionales que pudieran participar como instancias ejecutoras en el Programa. Estos tres grandes estudios diagnósticos deben considerar el entorno territorial, social, cultural, étnico, medio ambiental, natural, institucional, económico y político del área de influencia del Programa que se considere pueden influir en los resultados e impacto de las acciones del Programa.

Componente uno.

Actividad: Coordinación interinstitucional realizada (coordinación interinstitucional)

Ya que en este componente radica el potencial del Programa es necesario mejorar y hacer más eficientes las acciones que permitan la interrelación y participación institucional a favor del desarrollo productivo y económico de la población indígena. Entre las principales acciones a realizar están: a) la mejora en cantidad y calidad de las actividades de difusión entre las instancias ejecutoras participantes, entre las no participantes y entre la población potencial, b) desarrollar mecanismos que permitan la consecución de fondos y recursos de otras instancias ejecutoras o de agencias de desarrollo no gubernamental y c) se recomienda que en un mediano plazo la CDI, a partir de los diagnósticos y estudios correspondientes, sea quien defina los proyectos productivos a implementar.

Componente dos.

Actividad: Proyectos productivos establecidos

Es necesario que el Programa delegue mayores responsabilidades y obligaciones en las instancias ejecutoras, ya que actualmente este componente ocupa la mayor parte de las actividades y los recursos del Programa (dictaminación de proyectos). Por lo tanto sería conveniente redefinir los procedimientos para que la responsabilidad del seguimiento de los proyectos, desde la elaboración hasta la conclusión, recaiga en la instancia ejecutora, y sea supervisada por los organismos de la CDI ubicados en las regiones de trabajo (Delegaciones Estatales y CCDI). Esta liberación de recursos permitiría que el Programa orientara esfuerzos a la coordinación interinstitucional y a los procesos de planeación y de evaluación de resultados e impacto de los proyectos apoyados y del Programa.

Componente dos.

Actividad: Acciones de evaluación y valoración de impacto realizadas (evaluación e impacto)

Es necesario hacer la revisión y valoración sobre el cumplimiento de metas y objetivos del Programa y de cada uno de sus componentes. Asimismo, es necesario analizar el efecto e impacto de las acciones del Programa dentro de las comunidades atendidas, a nivel de unidad de producción y en el ámbito comunitario, municipal y regional. Dicha información le permitiría al PROCAP, por un lado, replantear o cambiar sus acciones y estrategias de

trabajo que ayuden al cumplimiento de los objetivos del Programa y, por otro, tener información relevante a los intereses de los diversos actores involucrados en el funcionamiento del Programa (gobiernos estatales y locales, programas gubernamentales y población atendida).

El proceso de introducción de la Matriz de Marco Lógico dentro del Programa, merece unos comentarios.

Se encontró que el ejercicio de planeación que implicó el diseño de la Matriz de Indicadores del PROCAP provocó en el personal operativo y directivo una respuesta entusiasta que le permitió al Programa revisar sus procedimientos, formas de trabajo y maneras de pensar los procesos de colaboración interinstitucional. De continuar los apoyos de la CDI hacia este tipo de ejercicios de análisis y programación, los avances del Programa pueden ser sustanciales; en beneficio de la población atendida y el Propósito último de la CDI. Es reconocida la necesidad que existe en los procesos de mejora de las organizaciones y sus programas de un amplio apoyo de los mandos superiores y los directivos.

Sin embargo, a pesar de estos resultados positivos, es necesario señalar que el proceso seguido tuvo serias deficiencias. Primero, en lugar de fomentar los procesos de planeación y diseño de los programas, a través de alguna de las muchas herramientas que para el desarrollo de programas existe, se introdujo a la Matriz. La Matriz es una herramienta que ayuda a los procesos de planeación, pero como metodología de plantación es muy limitada. Eso hizo que se pensara que lo importante era generar la matriz y no llevar a cabo los procesos de planeación, de los cuales la generación de una matriz de indicadores puede ser útil. Esa concepción errónea puede tergiversar el propósito del instrumento, convirtiéndolo a los ojos de los operadores como un instrumento de seguimiento y rendición de cuentas de los programas hacia sus evaluadores, en lugar de un instrumento de planeación.

Se recomienda eliminar el componente de la Matriz de Indicadores de la Evaluación del Programa, pues es complicada de manejar, aporta poco al entendimiento del Programa y los elementos que considera están ya considerados en los demás apartados de la evaluación. La CDI debe apoyar otros ejercicios de análisis y programación más apropiados para hacer

avanzar a los programas, en beneficio de la población atendida y del Propósito último de la CDI.

Finalmente se mencionan algunas acciones y actividades que son importantes de implementar, pero que por sus características pudieran estar ubicadas en varios componentes a la vez:

- Hacer funcional y compatible los sistemas de información que el Programa maneja.
- Sistematizar en bases de datos la información que el Programa ya recoge en sus diversos formatos y procedimientos, para que sea utilizada en los procesos de toma de decisiones del Programa.
- Autorizar el manual de procedimientos en proceso de revisión, y considerar también los nuevos componentes y actividades definidas en la Propuesta de Matriz de Indicadores.
- Sistematizar la información de procesos y actividades y mejorar los indicadores que permitan hacer más eficiente la administración y operación del Programa.
- Facilitar la sistematización e intercambio de experiencias de las instancias ejecutoras.
- Difundir los resultados del Programa a las delegaciones, población objetivo e instancias ejecutoras.
- Establecer con las delegaciones e instancias ejecutoras actividades de coordinación, planeación conjunta y capacitación que permitan una mejor coordinación.
- Analizar y evaluar el desempeño de las instancias ejecutoras para mejorar el desempeño y fortalecer el trabajo conjunto.

ANEXO VII

Lista de indicadores y análisis de sus características.

El presente anexo contiene los indicadores de la Matriz de Indicadores del PROCAP y el análisis correspondiente de sus características. Como se puede observar, los indicadores descritos en la Matriz de Indicadores del PROCAP no cumplen con las cinco características señaladas, ya que son inadecuados e irrelevantes. Esto debido a que no corresponden a los diferentes niveles de objetivos contenidos en el Programa y en su funcionamiento, según las Reglas de Operación y en el Manual de Procedimientos del Programa.

Lista de indicadores

Fin

Contribuir al mejoramiento del ingreso de las comunidades y pueblos indígenas.

Indicador: Incremento de los ingresos de la población indígena atendida. (indicador de eficacia)

Propósito

Proyectos productivos financiados con mezcla de recursos en beneficio de los grupos y organizaciones apoyadas de pueblos y comunidades indígenas.

Indicador: Indicador de beneficios esperados por proyecto (indicador de eficiencia)
Porcentaje de proyectos que continúan en operación después de tres años. (indicador de eficacia)

Componentes

1. Agentes económicos de pueblos y comunidades indígenas con mayor acceso a recursos económicos derivado de las acciones de transversalidad con las Instancias Ejecutoras.

Indicador: Proporción de recursos de las instancias ejecutoras con relación a la aportación de la CDI en el Programa (Indicador de Eficacia)

2. Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mejor equipamiento.
Indicador: Inversión promedio en equipamiento (indicador de eficiencia)
3. Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mayor diversificación de las actividades productivas.
Indicador: Porcentaje de grupos apoyados que diversificaron sus actividades productivas a través del Programa. (indicador de eficiencia)
4. Grupos y/ organizaciones apoyados de pueblos y comunidades indígenas con mejor capacidad organizativa y empresarial.
Indicador: Índice de Inversión canalizada a Acompañamiento. (indicador de economía)
Apoyo para Mejora de Proyectos y Asesoría Especializada

Actividades

1. Promoción de Reglas de Operación del Programa con las posibles instancias ejecutoras.
Indicador: Promoción del Programa. (indicador de eficiencia)
2. Dictaminación de proyectos.
Indicador: Porcentaje de proyectos dictaminados
3. Formalización de Acuerdos de Coordinación
Indicadores: Acuerdos formalizados
4. Proyectos ejercidos
Indicador: Porcentaje de proyectos que se ejercen del total de los proyectos ministrados (indicador de eficacia)
5. Acompañamiento (Capacitación y Asistencia Técnica) de los grupos u organizaciones
Indicador: Porcentaje de proyectos que tienen acompañamiento por parte de las ejecutoras. (indicador de eficiencia)
6. Supervisión de Proyectos
Indicadores: Porcentaje de apoyos constatados en campo
Comparación del avance físico respecto del avance financiero del proyecto (indicador de eficiencia)

Análisis de las características

No hay relevancia en los indicadores mencionados; como se ha mencionado a lo largo del documento, debido a que éste no es consistente con el contenido de las Reglas de Operación del Programa, por lo que todos los objetivos que sean planteados, alejados de lo que se establece en los documentos de trabajo será considerado irrelevante. También se consideran inadecuados ya que la información requerida es insuficiente para evaluar el cumplimiento de los procesos o tareas involucradas en el Programa.

Por otra parte, a pesar de que hay claridad en la mayoría de los indicadores, ya que miden factores internos del Programa de manera precisa, estos no corresponden con los diferentes niveles de objetivos. Asimismo, se considera a los indicadores como económicos, ya que la información necesaria para responderlos es de fácil obtención, debido a que se encuentra en documentos de trabajo y base de datos propios del Programa. Finalmente, los indicadores se consideran monitoreables, ya que la información que requieren se puede sujetar a una comprobación independiente de otra.

ANEXO VIII

Propuesta para los mecanismos de definición de metas e indicadores.

Antes de señalar algún aspecto sobre metas e indicadores es necesario resaltar la falta de un Plan Estratégico en el PROCAP. Un plan estratégico, de existir, debería ser capaz de programar metas a corto, mediano y largo plazo en función de su fin y su propósito general. Actualmente el Programa tiene propósitos y actividades que no concuerdan totalmente entre si, debido, en gran parte, a la falta de una definición más adecuada de su población potencial y su población objetivo. Tal definición debe considerar un diagnóstico a profundidad de dichas poblaciones, poniendo especial atención a sus capacidades, recursos, intereses, problemas y necesidades.

De esta manera, se propone definir metas e indicadores identificando, en primera instancia, el fin y al propósito del Programa, teniendo en cuenta la caracterización de las poblaciones potencial y objetivo. Dado que la CDI es una instancia del gobierno federal dedicada al apoyo de la población indígena del país, el fin y propósito del Programa deberán buscar atender alguna de las problemáticas de dicha población. Las actividades de este Programa no deberán confundirse con las que realizan otras dependencias encargadas del desarrollo rural. De la misma manera, debe operar como institución cabeza del sector indígena y tener su propia identidad. Esto se puede lograr a partir de una intervención clara, que coordine acciones de desarrollo, y que tenga sentido con el bienestar de los indígenas.

Las metas generales del Programa deben determinarse a partir del propósito y de los recursos con que los operadores creen o saben que van a disponer. Las metas se programan para un periodo específico, y los indicadores que se establecen deben ser capaces de mostrar el grado de avance de dicha meta.

De esta manera, se propone que PROCAP integre un Plan Estratégico a partir de tres etapas de desarrollo del Programa:

- A corto plazo, el Programa debe atender a los proyectos productivos que proponen las instancias ejecutoras o que son de interés de cualquier beneficiario. En esta etapa, el Programa afinara sus actividades de planeación y evaluación de resultados e impacto

de los proyectos. El Programa llevara a cabo estudios diagnósticos que le permitan identificar las características relevantes en la población, proyectos e instancias con las que trabaja que son fundamentales en para el éxito de los proyectos apoyados. También afinara los mecanismos de sistematización y uso de información para los procesos de toma de decisiones implícitos en estas actividades. Finalmente, atenderá la coordinación con las delegaciones estatales y CCDI y instancias ejecutoras para asegurar el buen funcionamiento del Programa;

- A mediano plazo, el PROCAP será quien deba proponer a las instancias ejecutoras las áreas, poblaciones o grupos de beneficiarios que estratégicamente desea apoyar. También debe definir el tipo de proyectos, actividades productivas, formas organizativas y formas de vinculación social, cultural, económica, medio ambiental que desea que dichos proyectos desarrollen con su entorno inmediato. De la misma manera debe definir el tipo de instancia ejecutora con la que desea trabajar, en términos de su permanencia en las zonas indígenas, vínculos con otras instancias, formas de trabajo con los grupos de beneficiarios, etc. En cuanto a los proyectos productivos, el Programa debe definir el tipo de apoyo a los proyectos productivos, las actividades productivas a promover, los resultados e impacto que desea de estos proyectos. Todos estos aspectos a nivel de beneficiarios, proyectos e instancias deben ser previamente identificados como prioritarios para el Programa, a través de estudios pertinentes y ejercicios colaborativos de planeación.
- A largo plazo se debe poner énfasis en el impacto de los proyectos y el Programa. Algunos aspectos en los que se debe prestar atención son: la creación de redes entre proyectos a manera de integrar esfuerzos y escalar capital social, la vinculación de los proyectos con el desarrollo comunitario y regional, la creación de redes de instancias ejecutoras, proyectos productivos, proveedores de servicios y productos diversos a partir de las instancias ejecutoras involucradas.

En la primera etapa, las actividades de planeación que deberían ser consideradas como prioritarias son por un lado, el diagnóstico de la población objetivo, de las comunidades indígenas más marginadas y de las necesidades productivas de dicha población, y por otro lado, el diagnóstico de los programas de desarrollo que mejor funcionan y que pudieran ser compatibles con el control del rezago indígena; los programas incompatibles también sería importante identificarlos. A nivel financiero, el presupuesto se podría distribuir entre los

trabajos de planeación, los de coordinación de fondos y el apoyo a los proyectos productivos. En la actualidad se le da un gran peso a este último rubro; la sugerencia es que este peso se distribuya por partes iguales entre los componentes recién mencionados.

Los indicadores de esta primera etapa tendrían que ser capaces de medir el logro de los diagnósticos citados, el impacto de los trabajos de difusión del Programa a través de la consolidación de acuerdos y la capacidad de transferir fondos de manera eficiente a los beneficiarios.

En una segunda etapa, con un conocimiento detallado del área de acción, que incluye a la población, el territorio, las necesidades de la población objetivo y las características de las ejecutoras, el Programa podría entrar en una fase de propuesta. En este caso, la prioridad sería la proposición de proyectos productivos a financiar así como la obtención de fondos de diferentes instancias para apoyar estos proyectos. El presupuesto se seguiría distribuyendo al apoyo de los proyectos productivos y a la difusión del Programa.

A largo plazo, el Programa debería de empezar a incursionar en la creación de redes de ayuda mutua entre los proyectos de una misma localidad pero incluso de comunidades distintas. Podría propiciar la creación de puentes entre organizaciones y comunidades que permitan traspasar sus límites territoriales a fin de acceder a nuevas ideas, recursos y mercados.

ANEXO IX

Factibilidad de los instrumentos propuestos para determinar y/o cuantificar la población potencial y/u objetivo.

En el Programa, actualmente se encuentra estipulado que la población potencial es el total de indígenas del país mientras que la población objetivo es la que corresponde a la “población indígena económicamente activa sin empleo adecuado o sin empleo” que suma 2’080,820 personas, de acuerdo a fuentes de CDI. Como se dijo anteriormente, en términos operativos PROCAP se orienta a casi el total de indígenas del país, es decir, casi diez millones de personas. Con los propósitos y recursos actuales, la posibilidad de llegar siquiera a la mitad de esta población es remota. Por tanto, es fundamental que se avoquen esfuerzos a la definición de propósitos más claros y al acotamiento de la población potencial y objetivo.

Si una de las prioridades es atender a los municipios más marginados, entonces también se deberá acotar el tipo de proyectos que podrían verse más beneficiados. Diversos estudios han demostrado cómo la gente con menos recursos son también los que más dificultades tienen para organizarse y emprender un esfuerzo colectivo de tipo económico. Sobretudo, aquéllos proyectos en los que los beneficiarios deben aportar una parte importante del dinero, en donde las ganancias de la inversión no son inmediatas y en particular, aquéllos orientados a la agroindustria pueden provocar importantes fracasos en zonas dónde la gente carece de los medios mínimos de subsistencia. En dichos sitios, los proyectos de seguridad alimentaria serían mejor aprovechados que los proyectos que involucran al mercado.

Otro aspecto importante a considerar es que, cualquier proyecto productivo tiene mayores posibilidades de éxito si es planteado y diseñado de acuerdo a los intereses, necesidades y valores de los beneficiarios así como con su activa participación.

Por otro lado, es importante evitar la fragmentación de las comunidades al apoyar de manera diferenciada indígenas versus mestizos, con bajos ingresos versus mejor ingreso, etcétera. Una vez que se identifica la localidad o comunidad, el apoyo debe dejar de ser focalizado.

Con ello, se vuelve fundamental replantear la población potencial y objetivo a manera de ser más eficientes en la asignación de recursos. La población objetivo debería estar en relación con el tipo de proyecto que se impulsa. Así, considerando siempre a los municipios o localidades con mayor número de indígenas, los apoyos a proyectos de autoconsumo tendrían como población objetivo a la que viva en los municipios más marginados; los apoyos a proyectos de mujeres tendrían como población objetivo a los grupos que se ubiquen en los municipios con mayor migración masculina, etcétera.

La información para definir a la población potencial y objetivo está disponible en las bases de datos de INEGI y de CDI. Sin embargo, no estaría de más realizar estudios específicamente orientados a identificar los principales problemas que atañe a la población indígena y de éstos, cuáles podrían ser mejor abordados por un proyecto con las características financieras del PROCAP.

ANEXO X

Población atendida a nivel nacional desagregada por entidad federativa, componentes y/o atributos 2006-2007.

En este anexo se muestra la población potencial y objetivo de acuerdo a la definición que hace la Coordinación de Planeación de la CDI para los programas de apoyo a proyectos productivos. Sin embargo, como ya se mencionó, en la práctica PROCAP considera a la población objetivo la misma que la potencial por lo que en su caso, la eficiencia de cobertura deberá ser leída igual que la cobertura del Programa.

| Cuadro No. X | | | | | |
|--|---------------------------|--------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Cobertura Anual del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad | | | | | |
| 2006 – 2007 | | | | | |
| Año | Población Potencial (PP)* | Población Objetivo (PO)° | Población Atendida (PA) ⁺ | Cobertura del programa (PA/PP x100) | Eficiencia de cobertura PA/PO x100) |
| 2006 | 9,227,705 | 2,080,820 | 22,695 | 0.2% | 1.1% |
| 2007 | 9,227,705 | 2,080,820 | 30,171 | 0.3% | 1.4% |
| 2006 y 2007 | 9,227,705 | 2,080,820 | 52,766 | 0.6% | 2.5% |

Fuente: *L a población potencial es el total de la población indígena reportada por la Unidad de Planeación y Consulta, Dirección General de Indicadores. ° La población objetivo es el la población indígena económicamente activa sin empleo adecuado o sin empleo reportada en el informe "Desarrollo de las Regiones Indígenas 2007-2021" de CDI. ⁺Resultados PROCAP 2006 y 2007.

Cuadro No. X
Cobertura Anual del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad por Entidad

2006

| Entidad | Población Potencial (PP)* | Población Objetivo (PO) | Población Atendida (PA) | Cobertura del programa (PA/PP x100) | Eficiencia de cobertura PA/PO x100) |
|--------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Chiapas | 1,214,825 | 291,953 | 6,423 | 0.53% | 2.2% |
| Durango | 33,971 | 3,381 | 220 | 0.65% | 6.5% |
| Guerrero | 510,169 | 93,975 | 2,832 | 0.56% | 3.0% |
| Hidalgo | 485,109 | 101,409 | 757 | 0.16% | 0.7% |
| Morelos | 37,116 | 11,783 | 39 | 0.11% | 0.3% |
| Oaxaca | 1,548,548 | 321,316 | 5,275 | 0.34% | 1.6% |
| Puebla | 846,747 | 208,577 | 1,824 | 0.22% | 0.9% |
| Quintana Roo | 37,937 | 63,869 | 2,785 | 7.34% | 4.4% |
| Sonora | 96,981 | 22,531 | 1,059 | 1.09% | 4.7% |
| Tabasco | 91,650 | 19,956 | 66 | 0.07% | 0.3% |

Fuente: *L a población potencial es el total de la población indígena reportada por la Unidad de Planeación y Consulta, Dirección General de Indicadores. La población objetivo no está reportada por estado, sólo a nivel nacional.

Cuadro No. X
Cobertura Anual del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad por Entidad

2007

| Entidad | Población Potencial (PP)* | Población Objetivo (PO) | Población Atendida (PA) | Cobertura del programa (PA/PP x100) | Eficiencia de cobertura PA/PO x100) |
|------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Campeche | 174,747 | 40,395 | 1,103 | 0.60% | 2.7% |
| Chiapas | 1,214,825 | 291,953 | 11,150 | 0.90% | 3.8% |
| Durango | 33,971 | 3,381 | 260 | 0.80% | 7.7% |
| Estado de México | 752,147 | 150,929 | 82 | 0.00% | 0.1% |
| Guanajuato | 9,193 | 3,287 | 26 | 0.30% | 0.8% |
| Guerrero | 510,169 | 93,975 | 5,564 | 1.10% | 5.9% |
| Hidalgo | 485,109 | 101,409 | 111 | 0.00% | 0.1% |
| Jalisco | 51,840 | 14,076 | 39 | 0.10% | 0.3% |
| Morelos | 37,116 | 11,783 | 465 | 1.30% | 3.9% |
| Oaxaca | 1,548,548 | 321,316 | 3,311 | 0.20% | 1.0% |
| Puebla | 846,747 | 208,577 | 3,768 | 0.40% | 1.8% |
| Querétaro | 37,937 | 6,194 | 96 | 0.30% | 1.5% |
| San Luis Potosí | 335,205 | 68,570 | 439 | 0.10% | 0.6% |
| Sonora | 96,981 | 22,531 | 668 | 0.70% | 3.0% |
| Tabasco | 91,650 | 19,956 | 686 | 0.70% | 3.4% |
| Veracruz | 889,050 | 207,560 | 919 | 0.10% | 0.4% |
| Yucatán | 961,641 | 237,642 | 1,484 | 0.20% | 0.6% |

Fuente: *L a población potencial es el total de la población indígena reportada por la Unidad de Planeación y Consulta, Dirección General de Indicadores. La población objetivo no está reportada por estado, sólo a nivel nacional.

La tabla sobre cobertura anual por componentes no pudo ser completada porque los proyectos aprobados no fueron clasificados con base al componente para el que fue requerido el apoyo. De hecho los operadores aseguran que cada proyecto recibe, generalmente, apoyo para los tres componentes identificados en el Programa: inversión fija, inversión diferida y capital de trabajo.

ANEXO XI

Componentes e indicadores identificados en la Matriz de Indicadores del PROCAP, 2007.

| Componente | Indicador | Fórmula | Periodicidad |
|---|---|---|--------------|
| 1.- Agentes económicos de pueblos y comunidades indígenas con mayor acceso a recursos económicos derivado de las acciones de transversalidad con las Instancias Ejecutoras. | Proporción de recursos de las instancias ejecutoras con relación a la aportación de la CDI en el Programa <i>(Indicador de Eficacia)</i> | $\frac{\text{Importe total aportado por las Instancias Ejecutoras}}{\text{Importe total aportado por CDI}}$ La meta del indicador es alcanzar un valor igual o mayor de uno. | Anual |
| 2.- Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mejor equipamiento. | Inversión promedio en equipamiento <i>(indicador de eficiencia)</i> | $\frac{\text{Importe total de los activos fijos de los proyectos verificados}}{\text{Importe total verificado de esos proyectos}} \times 100$ | bianual |
| 3.- Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mayor diversificación de las actividades productivas. | Porcentaje de grupos apoyados que diversificaron sus actividades productivas a través del Programa. <i>(indicador de eficiencia)</i> | $\frac{\text{Núm. de proyectos verificados que diversificaron sus actividades}}{\text{Núm. Total de proyectos verificados}} \times 100$ | bianual |
| 4 Grupos y/ organizaciones apoyados de pueblos y comunidades indígenas con mejor capacidad organizativa y empresarial. | Índice de Inversión canalizada a Acompañamiento. <i>(indicador de economía)</i> | $\frac{\text{Inversión en acompañamiento de proyectos}}{\text{Total de inversión realizado}} \times 100$ | bianual |
| | Apoyo para Mejora de Proyectos y Asesoría Especializada | $\frac{\text{Inversión realizada en formulación de proyectos y asesoría especializada}}{\text{Total de inversiones realizadas en el Programa}} \times 100$ | Anual |

ANEXO XII

Comparación entre el ejercicio 2006 y 2007, en cuanto a los indicadores de gestión y los productos del PROCAP.

Indicadores de gestión para el ejercicio fiscal 2006 del PROCAP.

| Denominación | Rendimiento en el tiempo | Eficiencia financiera | Productividad | Eficacia | Efectividad | Impacto Social |
|---|--------------------------|-----------------------|---------------|----------|-------------|----------------|
| Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAP) | 86% | 91% | 120% | 325% | 155% | 110% |
| Indirectos de PROCAP | 70% | 19% | | | 44% | |
| Evaluación externa de PROCAP | 80% | 100% | | | 90% | |
| Formulación y Evaluación de Proyectos (asesoría especializada) PROCAP-CDI | 33% | 5% | | | 19% | |
| Publicación de Convenios | 78% | 9% | | | 44% | |
| Formulación y Evaluación de Proyectos (asesoría especializada) Ejecutora | 50% | 94% | | | 72% | |
| Honorarios PROCAP | 33% | 16% | | | 25% | |

Comparación de indicadores de productos para los ejercicios fiscales 2006 y 2007 del PROCAP.

| Concepto | Ejercicio fiscal 2006 | Ejercicio fiscal 2007 | Variación entre 2006 y 2007 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Proyectos apoyados (número) | 695 | 776 | 12% |
| Beneficiarios (número) | 22,695 | 29,191 | 29% |
| Acuerdos publicados (número) | 31 | ¿? | |
| Índice de cobertura | 93% | 188% | 95% |
| Índice de participación en proyectos rentables | 65% | 67% | 2% |
| Índice de participación en proyectos de autoconsumo | 35% | 33% | -2% |
| Índice de asistencia técnica | 4% | ¿? | |
| Índice de atención a mujeres | 38% | 42% | 4% |

ANEXO XIII

Matriz de Indicadores original del PROCAP que fue analizada y rediseñada.



**MATRIZ DE INDICADORES
PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD
PROPUESTA QUE ATIENDE LOS COMENTARIOS DEL CONEVAL**



| Estructura de seguimiento | | | | Supuestos |
|---|--|---|---|--|
| Descripción | Indicadores | Formula | Periodicidad | |
| Fin (Impacto) Contribuir al mejoramiento del ingreso de las comunidades y pueblos indígenas. | Incremento de los ingresos de la población indígena atendida. <i>(índice de eficacia)</i> | Ingreso promedio de la población atendida por el programa en el año final \div Ingreso promedio de la misma población atendida por el programa en el año inicial \times (2006). Al menos un .10 de incremento | Triannual Hasta 2009 | Existe estabilidad política y social en las comunidades y pueblos indígenas. |
| Propósito (Resultados) Proyectos productivos financiados con mezcla de recursos ¹ en beneficio de los grupos y organizaciones apoyadas de pueblos y comunidades indígenas. | Indicador de beneficios esperados por proyecto <i>(índice de eficiencia)</i> Porcentaje de proyectos que continúan en operación después de tres años. <i>(índice de eficacia)</i> | Beneficios económicos obtenidos por los proyectos con dos años de operación/Beneficios económicos esperados por los mismos. La meta que se propone alcanzar es que el indicador de beneficios sea igual o mayor a .6 $100 \times \frac{\text{Proyectos que existen tres años después de recibir el apoyo}}{\text{Total de Proyectos apoyados tres años antes.}}$ La meta es de 40% | Bianual Hasta el 2009 Bianual Hasta 2010 | Los grupos indígenas apoyados se apropian de sus proyectos. Los beneficiarios operan de acuerdo con lo establecido en sus proyectos |
| Componentes 1.- Agentes económicos de pueblos y comunidades | Proporción de recursos de las instancias ejecutoras con relación a la aportación de la CDI en el programa | Importe total aportado por las Instancias Ejecutoras / Importe total aportado por CDI La meta del indicador es alcanzar un valor igual o mayor de uno. | Annual | Las entidades ejecutoras cumplen con lo establecido en el Acuerdo de Coordinación. ² |

¹ Por mezcla de recursos se entiende las aportaciones del PROCAP y de las Instancias Ejecutoras (Gobiernos Municipales y/o Estatales o las Dependencias y Entidades Federales).

05 de Noviembre de 2007.

MATRIZ DE INDICADORES PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD PROPUESTA QUE ATIENDE LOS COMENTARIOS DEL CONEVAL

| Descripción | Indicadores | Estructura de seguimiento | | | Supuestos |
|---|--|--|---------------------------------|--|-----------|
| | | Formula | Periodicidad | Medios de verificación | |
| <p>las Instancias Ejecutoras.</p> <p>2.- Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mejor equipamiento.</p> <p>3.- Grupos y organizaciones de pueblos y comunidades indígenas con mayor diversificación de las actividades productivas.</p> | <p>Inversión promedio en equipamiento (<i>Indicador de eficiencia</i>)</p> <p>Porcentaje de grupos apoyados que diversificaron sus actividades productivas a través del programa. (<i>Indicador de eficiencia</i>)</p> | <p>(Importe total de los activos fijos de los proyectos verificados / Importe total verificado de esos proyectos) X 100</p> <p>(Num. de proyectos verificados que diversificaron sus actividades / Num. Total de proyectos verificados) X 100</p> | <p>biannual</p> <p>biannual</p> | <p>Registro de Cédulas de Dictaminación y Cédulas de Supervisión Aplicadas Encuesta realizada por el Programa. Base de Datos del Programa</p> <p>Registro de Cédulas de Dictaminación y Cédulas de Supervisión Aplicadas Encuesta por el Programa.</p> | |
| <p>4 Grupos y/ organizaciones apoyados de pueblos y comunidades indígenas con mejor capacidad organizativa y empresarial.</p> | <p>Índice de Inversión canalizada a Acompañamiento. (<i>Indicador de economía</i>)</p> <p>Apoyo para Mejora de Proyectos y Asesoría Especializada</p> | <p>(Inversión en acompañamiento de proyectos / Total de inversión realizado) X 100</p> <p>(Inversión realizada en formulación de proyectos y asesoría especializada / Total de inversiones realizadas en el Programa) X 100</p> | <p>biannual</p> <p>Annual</p> | <p>Registro de Cédulas de Supervisión Aplicadas.</p> <p>Registro de Proyectos Asesorados</p> | |

² Este supuesto debe ser monitoreado por el Programa.
05 de Noviembre de 2007.

MATRIZ DE INDICADORES PROGRAMA DE COORDINACIÓN PARA EL APOYO A LA PRODUCTIVIDAD PROPUESTA QUE ATIENDE LOS COMENTARIOS DEL CONEVAL

| Descripción | Estructura de seguimiento | | | Supuestos |
|---|---|--|--------------|---|
| | Indicadores | Formula | Periodicidad | |
| Actividades (Insurnos) ³ | | | | |
| 1.1 Promoción de Reglas de Operación del Programa con las posibles instancias ejecutoras. | Promoción del programa. (<i>Indicador de eficiencia</i>) | (Num. de Instancias Ejecutoras que suscriben Acuerdos de Coordinación/Num. de Instancias Ejecutoras promovidas) X 100 | Anual | Registro de Acuerdos de Coordinación Informe de Promoción |
| 1.2 Dictaminación de proyectos. | Porcentaje de proyectos dictaminados | (Número de proyectos dictaminados por la coordinación del PROCAP / Número de proyectos recibidos por la coordinación del PROCAP) X 100 | Anual | Registro de Cedula de Dictaminación y Base de Datos del Programa |
| 1.3 Formalización de Acuerdos de Coordinación. | Acuerdos formalizados | Acuerdos operados / Acuerdos formulados | Anual | Acuerdo de Coordinación y Base de Datos del Programa |
| 1.4 Proyectos ejercidos | Porcentaje de proyectos que se ejercen del total de los proyectos ministrados (<i>Indicador de eficacia</i>) | (Inversiones comprobadas de Proyectos autorizados / Número total de proyectos apoyados) X 100 | Anual | Reporte mensual de avance físico y financiero de la ejecutora |
| 1.5 Acompañamiento y Asistencia Técnica de los grupos u organizaciones | Porcentaje de proyectos que tienen acompañamiento por parte de las ejecutoras. (<i>Indicador de eficiencia</i>) | (Proyectos con acompañamiento / Total de proyectos apoyados) | Anual | Registro Cédulas de supervisión |
| 1.6 Supervisión de Proyectos | Porcentaje de apoyos constatados en campo | (Proyectos constatados físicamente en campo / Total de proyectos apoyados) X 100 | Anual | Encuesta realizada por el Programa Base de Datos del Programa Registro de Cédulas de Supervisión. |
| | Comparación del avance físico respecto del avance financiero del proyecto (<i>Indicador de eficiencia</i>) | %Porcentaje de avance físico / % de avance financiero. Al menos .8 positivo | Anual | Reporte de avance físico y financiero de la ejecutora |

³ Las mismas actividades e indicadores se realizan para los cuatro componentes ya que el PROCAP es la institución que media entre las Instancias Ejecutoras y los Agentes Económicos de los pueblos y comunidades indígenas.
05 de Noviembre de 2007.

ANEXO XIV

Características del Programa Coordinación para el Apoyo a la Productividad – PROCAP de la CDI

El Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAP) se creó el 24 de febrero del 2006, y como todo Programa de reciente creación el diseño, desarrollo y funcionalidad de sus componentes y actividades es un proceso continuo y desigual, dadas las características inherentes a la ejecución de sus acciones.

El PROCAP atiende las necesidades de apoyo a actividades productivas y económicas rentables y sustentables en 31 estados, con especial atención a los 100 municipios con un menor Índice de Desarrollo Humano, donde el rezago, la limitada presencia institucional, el limitado acceso a servicios, escasa infraestructura social, económica y productiva provocan que la capacidad de generación de nuevas opciones productivas se vea seriamente limitada.

Con este Programa, la CDI busca canalizar recursos fiscales a la población indígena, que es escasamente atendida por otros programas de gobierno en materia de desarrollo económico. El PROCAP busca que, a través de su intervención, concertación y liderazgo se impulsen nuevas acciones que apoyen actividades directas a la producción y comercialización de la población indígena, buscando compensar las desigualdades de las unidades productivas de los indígenas en relación con los productores rurales y campesinos no indígenas.

Al mismo tiempo se pretende fortalecer la vinculación y coordinación con el conjunto de las instituciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, ya que se reconoce que en los últimos años se han impulsado de manera significativa, algunos programas dirigidos a la atención del sector rural en materia productiva, pero que son poco accesibles para la población indígena.

Le permite a la CDI, retomar las propuestas de los gobiernos locales, en los estados y municipios, para potenciar los recursos destinados a impulsar a los productores indígenas y sus comunidades en colaboración con estas instancias de gobierno.

En este Programa se busca la coordinación institucional con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, en la búsqueda de potenciar los recursos dirigidos a la población indígena en materia de desarrollo económico.

Otro aspecto importante del diseño del Programa es que busca evitar la duplicidad de acciones, por eso la CDI actúa a petición de las instancias ejecutoras. En el caso de que la instancia ejecutora sea una autoridad municipal o estatal, la CDI deberá analizar y determinar que el proyecto propuesto complementa las acciones de carácter federal, estatal y municipal.

Si bien es cierto, las comunidades indígenas se encuentran dentro de las regiones del país caracterizadas por la carencia de recursos económicos y sociales necesarios para generar desarrollo sustentable, también lo es que sus diferencias en cuanto a fuentes de ingreso, dinámicas sociales en las que se desenvuelven, patrones de gasto y mecanismos para hacer frente a las dificultades de todo tipo, principalmente las económicas, se vuelven sustantivas a la hora de diseñar estrategias y construir políticas orientadas a combatir la pobreza y generar oportunidades de desarrollo.