

● Descripción del Programa

El Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia proporciona apoyos económicos a organizaciones sociales y/o núcleos agrarios, y a organizaciones sociales de reciente creación, para realizar acciones de promoción y defensa de los derechos indígenas que aumenten el acceso a la justicia de la población indígena originaria y/o migrante de todos los estados, mediante: a) capacitación y difusión en derechos, fortalecimiento de sistemas jurídicos tradicionales y derecho a la medicina preventiva; b) gestoría para atender conflictos agrarios, de recursos naturales y territoriales; trámites de acta de nacimiento y CURP; servicios de traducción e interpretación de lenguas indígenas en materia penal; acciones para el retorno de migrantes indígenas a su lugar de origen; c) defensoría, litigios y materias contenciosas; y d) apoyo en la constitución legal de organizaciones.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos Atribuibles

- * El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:
 - Otra: Los recursos financieros no son suficientes para su elaboración. Según la EED 2010-2011, está programada para 2013
- * El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa.

● Otros Efectos

En 2009 y en 2010, 55% de los indígenas encuestados percibieron un aumento en su capacidad de acceso a la justicia. (ECR2012)

● Otros Hallazgos

El nivel de satisfacción de beneficiarios con respecto al programa es alto. (EED2009)

Los recursos del programa se destinan, por orden de importancia, a capacitación y difusión (74.5%); gestión (29.3%); y defensoría (6.4%); por materia, los más atendidos son: difusión y capacitación en derechos indígenas (63.6%); trámites actas de nacimiento y CURP (15%) y atención a conflictos agrarios (9.2%) (DT2010). Con los apoyos del programa se ha dado cauce a 14,508 trámites ante el registro civil, especialmente en Chiapas y Yucatán (DIN2010). (EED2010)

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

Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

De 2011-2012, existían 8 aspectos susceptibles de mejora (ASM), de los cuales 7 tenían fecha de terminación en 2012. De éstos, 5 se concluyeron y 2 tenían un avance a marzo de 2013 del 80%. Los terminados incluyeron diagnósticos del acceso a la justicia de la población indígena y de la demanda no atendida de los servicios del programa; el establecimiento de metas crecientes; la sistematización del seguimiento de los proyectos apoyados; y la elaboración de estadísticas del incremento en el ejercicio de derechos indígenas. Con avance de 80% se reportó el mejoramiento de los indicadores de la MIR, y la alineación del programa a las recomendaciones internacionales en materia de derechos y justicia de los pueblos indígenas. El ASM no atendido es hacer una evaluación de impacto, programada para 2015, y para la cual el programa menciona no tener recursos para hacerla. Del 2013, el ASM relacionado con el diseño y aplicación de un instrumento para valorar la satisfacción de los beneficiarios tiene un avance del 50%.

Aspectos comprometidos en 2013

Instrumentar un proceso de planeación estratégica, que precise objetivos y metas para el largo, mediano y corto plazo, y que contenga estrategias diferenciadas, acordes con la situación que presenta su población potencial y objetivo en materia de derechos indígenas en los diferentes espacios territoriales en donde opera el Programa, y que sea la base para la asignación y distribución del presupuesto.

Diseñar y aplicar un instrumento que valore la satisfacción social de las y los beneficiarias/os desde la perspectiva del conocimiento y ejercicio de sus derechos. Debe incorporar expectativa social previa, factores de satisfacción, criterios o determinantes de esta, escalas de valoraciones. Se debe aplicar, sistematizar y analizar anualmente. Debe utilizarse con fines de retroalimentación operativa y social hacia su población potencial y objetivo.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Casi todos los indicadores presentados en la MIR 2012 son nuevos, por lo que no se analizan tendencias. De los estratégicos, se alcanzó 20% del "Porcentaje de población beneficiaria en el último sexenio que incrementa su acceso a la justicia", contra la meta de 70%. En 2012 se programó que 80% de los recursos se destinaran a proyectos de capacitación y difusión, pero sólo se dedicó a este rubro el 46.2%. El "Porcentaje de gasto de subsidio ejercido por proyectos de gestión apoyados" fue de 5.7% (se superó la meta en 0.7 puntos porcentuales). El porcentaje de proyectos para el incremento de acceso a la justicia fue de 98%, debajo de la meta de 99.67%. De los indicadores de gestión, el "Porcentaje de representantes legales que califican como bueno o muy bueno el servicio" fue de 75%, 8.33 puntos porcentuales debajo de la meta establecida. Del total de proyectos presentados para dictamen en 2012, se aprobaron 66.3% y se cumplió la meta. En 2012, se evaluaron 34.8% de las organizaciones y núcleos agrarios apoyados, menor a la meta programada de 50% y al logro de 45.3% alcanzado en 2011, pero más del doble de lo alcanzado en 2010.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013

Para el ejercicio fiscal de 2013 el Programa cuenta con un presupuesto modificado anual de \$43.7 millones, de los cuales \$40.64 millones de pesos se programaron para la suscripción de 600 convenios de concertación con organizaciones sociales y núcleos agrarios para el desarrollo de proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, y para la constitución legal de organizaciones. Los restantes \$3.06 millones corresponden a gastos de operación.

Al periodo que se reporta, se ejercieron \$176,700 pesos en el capítulo de servicios personales.

Para 2013, la MIR presenta 4 indicadores de Actividad con una frecuencia de medición mensual o trimestral. En todos ellos se programan metas a partir del segundo trimestre, las acciones van conforme al calendario establecido.

Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

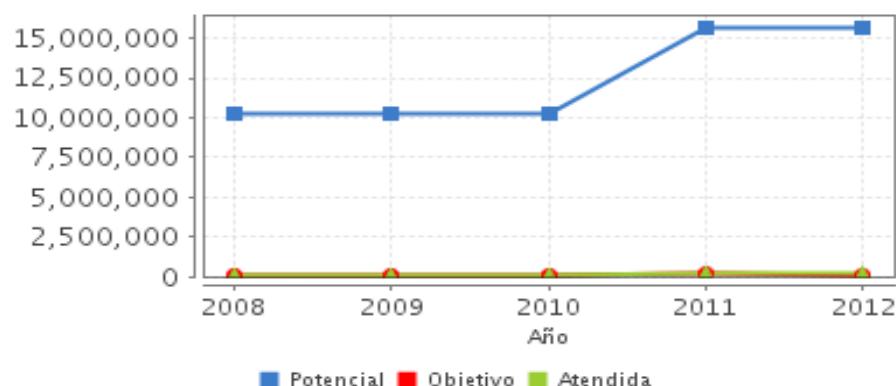
● Población

Definición de Población Objetivo

Modalidad solicitud de apoyo económico a proyectos en materia de justicia: Población indígena que requiere mejorar sus capacidades de acceso a la justicia y el ejercicio de sus derechos. Modalidad solicitud de apoyo económico para constitución legal de organizaciones: Organizaciones sociales de reciente creación.

Unidad de Medida	2012	Incremento en cobertura respecto de 2011
Población Potencial	Indígenas	15,700,000
Población Objetivo	Indígenas	150,000
Población Atendida	Indígenas	177,226
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	118.15%
		7.73%

● Evolución de la Cobertura



● Cobertura



Entidades atendidas	28
Municipios atendidos	387
Localidades	1,601
Mujeres atendidas	90,802
Hombres atendidos	84,049

● Análisis de Cobertura

El PPCMJ benefició a alrededor de 135,000 habitantes por año entre 2008 y 2010, a 198,757 en 2011 y a 177,226 en 2012. La cuantificación de las poblaciones objetivo ha cambiado: en los tres primeros años se consideró una población potencial de 10.2 millones y una población objetivo de 135,000 personas, igual a la de la población atendida, por lo que las coberturas fueron de 100% respecto a la población objetivo y de 1.3% respecto a la población potencial. En 2011, se estimó la población potencial en 15.7 millones, la objetivo en 180 mil y la atendida en 199 mil. Para 2012, la población objetivo fue de 150 mil y la atendida de 177 mil. En los últimos años, la cobertura respecto a la población potencial habría sido de 1.2% en 2011 y de 1.1% en 2012; y de más de 100% en ambos años respecto a la población objetivo. Creemos que las poblaciones deben estar alineadas a los indicadores de gestión, y que se deben considerar como potencial a las organizaciones sociales y núcleos agrarios, a la objetivo a las que presentan una solicitud y la atendida la que firman el convenio de concertación. En este caso, en 2012 se firmaron 588 convenios de concertación y se recibieron 946 proyectos, con una cobertura de 62.1% respecto a la población objetivo; en 2011 fueron 595 y 890 (66.8%) los financiados y recibidos; y en 2010, 550 y 850 (64.7%).

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

Objetivo del PND 2007-2012

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

Objetivo Sectorial 2007-2012

Promover, en términos de las disposiciones aplicables, la armonización del marco jurídico en materia de derechos indígenas y generar condiciones para el respeto y ejercicio pleno de estos derechos.

Indicador Sectorial 2007-2012

Nombre:

Avance:

Meta:

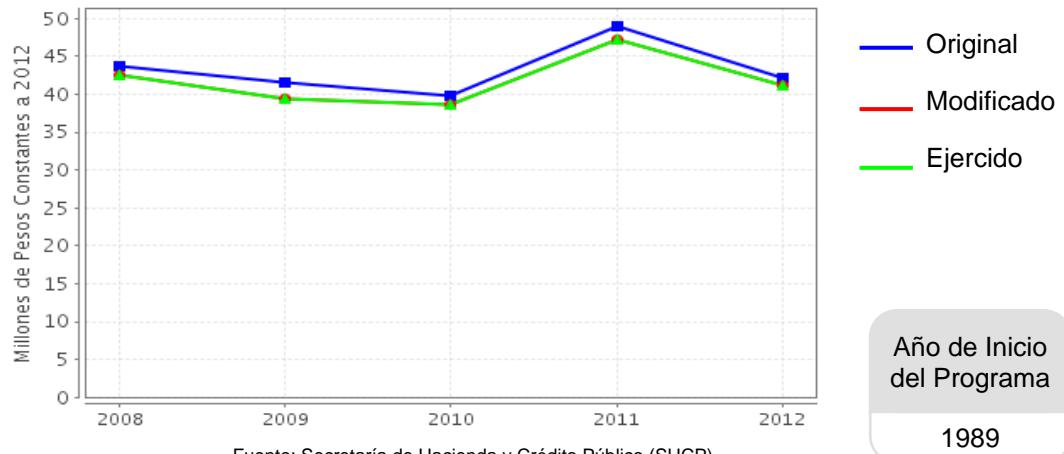
Fin

Contribuir a incrementar las capacidades de acceso a la justicia de los pueblos indígenas

Propósito

Las organizaciones sociales y núcleos agrarios legalmente constituidos, implementan proyectos que amplían y mejoran las capacidades de los pueblos indígenas y sus integrantes en materia de acceso a la justicia.

Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



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

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

Presupuesto 2012 (MDP)

Original

42.15

Modificado

41.2

Ejercido

41.2

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El programa tuvo un presupuesto promedio de \$41 millones entre 2008 y 2010; de \$48.9 millones en 2011 y de \$42.1 millones en 2012. Aunque el PEF 2012 incrementó 38.7% la asignación presupuestal para el desarrollo de la población indígena, el PPCMJ tuvo una disminución de 6.82 millones de pesos.

El presupuesto promedio por persona atendida entre 2008 y 2012 fue de \$271 (de alrededor de \$295 por beneficiario entre 2008 y 2010 y de \$235 en 2011 y 2012, como consecuencia de los cambios en la cuantificación de la población atendida).

Dividiendo el presupuesto total de los últimos tres años entre el número de proyectos financiados y el número de solicitudes, se tuvieron costos por proyecto de \$70 mil, \$79 mil y \$60 mil pesos; y costos por solicitud recibida de \$43 mil, \$53 mil y \$45 mil pesos.

● Conclusiones del Evaluador Externo

1. El PPCMJ ha tenido un desempeño estable en términos del número de solicitudes recibidas, proyectos financiados y personas atendidas en los últimos cinco años. Los costos por proyecto también se han mantenido estables, aun cuando su presupuesto ha variado.
2. El programa es relevante porque fomenta un mayor acceso a la justicia mediante el empoderamiento de los indígenas a partir de la educación sobre derechos, el fortalecimiento de los sistemas jurídicos tradicionales, la mediación en conflictos, las actividades de defensoría, los litigios y representación jurídica en materia penal y civil, el apoyo a traducción e interpretación en juicios y la tramitación de documentos probatorios de la ciudadanía. Debido a que la variedad y riqueza de actividades no puede reflejarse adecuadamente en un instrumento sintético como la MIR, sería deseable que el programa preparara informes complementarios cuantificando las acciones llevadas a cabo en estas diferentes áreas.
3. El programa no cuenta con un diagnóstico o un sistema de información que indique dónde es más necesaria su acción: dónde hay más conflictos, necesidad de documentos de identificación, de defensoría, etc. Se debe hacer un diagnóstico que permita dirigir los apoyos a donde más los necesita la población indígena, que puede ser diferente de dónde existen organizaciones capaces de preparar solicitudes de financiamiento.
4. Es importante generar indicadores sobre el tipo de apoyo que otorgan las organizaciones y su impacto. La cobertura en 2012 fue menor a la de 2011, esto puede ser resultado de una definición de población potencial y población objetivo que no está bien acotada.

● Fortalezas

1. El programa responde a la profunda desigualdad social y en materia de justicia que sufre la población indígena del país. Fomenta el acceso al conocimiento y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y, por tanto, está alineado con lo dispuesto por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio # 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y múltiples instrumentos nacionales, incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. A lo largo de los años ha desarrollado una red de organizaciones colaboradoras que han ido fortaleciendo sus capacidades y que atienden regiones dispersas y con poca accesibilidad.
3. Cuenta con información de las regiones, comunidades y pueblos indígenas entre de las cuales se ubica la población beneficiaria de los apoyos que emanan del Programa.

● Retos y Recomendaciones

1. Modificar los indicadores de la MIR de acuerdo a lo señalado en la sección Observaciones Generales de los Indicadores.
2. Modificar las definiciones de población potencial, objetivo y atendida de acuerdo a lo expuesto en el apartado sobre Análisis de la Cobertura.
3. Elaborar informes diferenciando y cuantificando el tipo de acciones que llevan a cabo las organizaciones apoyadas por el programa.
4. Hacer un diagnóstico del tipo de apoyo más necesario en las diferentes regiones y áreas indígenas y de las organizaciones sociales existentes que pueden ayudar a resolver el problema, a fin de fomentar que preparen las solicitudes de apoyo para atender los problemas.
5. No se cuenta con una línea base ni una idea clara de cómo determinar el impacto del Programa. Se recomienda solicitar presupuesto para en 2014 hacer un estudio de factibilidad de una evaluación de impacto y preparar la línea base.

● Observaciones del CONEVAL

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

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, está reestructurando sus programas para operar en el ejercicio fiscal 2014 una nueva estructura programática presupuestaria y en este marco de trabajo se revisarán las recomendaciones emitidas en la Evaluación Específica de Desempeño (EED), con la finalidad de dotar de una mejor operatividad a los programas y con base a ellos, poder establecer los Aspectos Susceptibles de Mejora.

Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Indicadores de Resultados

Fin

Contribuir a incrementar las capacidades de acceso a la justicia de los pueblos indígenas

Propósito

Las organizaciones sociales y núcleos agrarios legalmente constituidos, implementan proyectos que amplían y mejoran las capacidades de los pueblos indígenas y sus integrantes en materia de acceso a la justicia.

1. Porcentaje de población indígena beneficiaria durante el último sexenio que incrementa su acceso a la justicia.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2006
Porcentaje	2008	Otra	70.00	20.00	ND

2. Porcentaje de proyectos para el incremento de capacidades de acceso a la justicia concluidos.

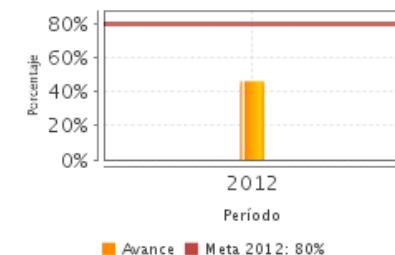
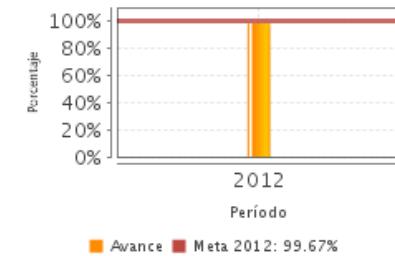
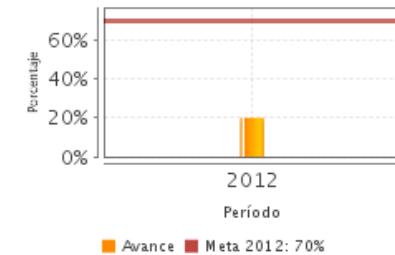
Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2012
Porcentaje	2012	Anual	99.67	98.00	NA

3. Porcentaje de gastos de subsidios ejercidos por proyecto de capacitación y difusión apoyados.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2012
Porcentaje	2012	Anual	80.00	46.20	ND

SD: Sin Dato ND: No Disponible

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



Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

- Apoyos económicos entregados a organizaciones sociales o núcleos agrarios para la instrumentación de proyectos pertinentes en materia de mejoramiento de las capacidades de la población indígena para el acceso a la justicia
- Apoyos económicos para constitución legal entregados a organizaciones sociales de reciente creación para que participen en la implementación de proyectos en materia de justicia.

- Porcentaje de representantes legales que califican como bueno o muy bueno el servicio, según cuestionario de satisfacción del usuario.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2012
Porcentaje	2012	Anual	83.33	75.00	NA

- Porcentaje de proyectos dictaminados positivamente en el año t, respecto del total de proyectos recibidos en el año t.

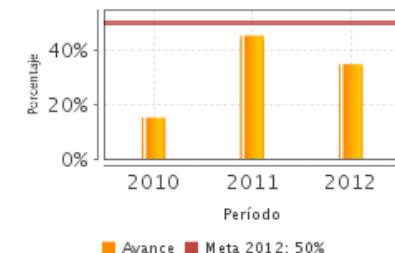
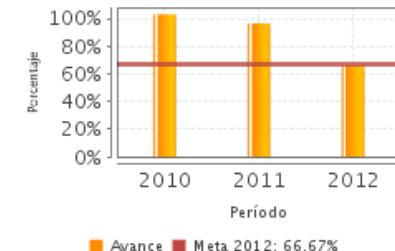
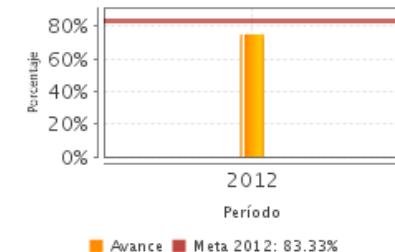
Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2007	Trimestral	66.67	66.30	96.50

- Porcentaje de organizaciones o núcleos agrarios evaluados, respecto al total de organizaciones o núcleos agrarios apoyados.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2012	Valor 2012	Valor 2011
Porcentaje	2007	Trimestral	50.00	34.80	45.33

SD: Sin Dato ND: No Disponible

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



● Fuentes de Información

Acuerdo de Modificación a las ROP del PPCMJ para el ejercicio fiscal 2012.
Informes de los trimestres 1, 3 y 4 de 2012 sobre el ejercicio de los subsidios.
Informe del trimestre 1 de 2013. MIR 2013 con el avance al momento para cada uno de los indicadores. ROP 2013.
Informe final de la ECR 2007, 2011-2012
Informe ejecutivo de la EED 2008, 2009-2010 y 2010-2011 e informe completo de la EED 2009-2010.
Padrón de beneficiarios.
Estudio para la determinación de la población objetivo y potencial del programa promoción de convenios en materia de justicia, 2012.
Avance de los indicadores respecto a sus metas al cierre del 2012.
Documento que justifica por qué el programa no cuenta con un indicador sectorial.
Documento institucional con el seguimiento de los ASM hasta 2012.

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

● Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información presentada para esta evaluación fue suficiente y adecuada. Los documentos incluyeron los del 2013 que permiten determinar los avances de los aspectos susceptibles de mejora, el nuevo planteamiento de la MIR 2013 y la actualización de sus reglas de operación.

● Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Invitación a cuando menos tres
- Costo de la Evaluación: \$ 96,280
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: INSAD Investigación en Salud y Demografía SC
2. Coordinador de la Evaluación: Ricardo Vernon Carter
3. Correo Electrónico: rvernonc@insad.com.mx
4. Teléfono: 5556158252

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@cneval.gob.mx (55) 54817245
Manuel Triano Enríquez mtriano@cneval.gob.mx (55) 54817239
Hugo Mendoza Núñez hmendoza@cneval.gob.mx (55) 54817272

Unidad Administrativa Responsable del Programa:

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Datos del Titular:

Nombre: Casilda de Ovando Gómez Morín
Teléfono: 918321 00 ext 7161
Correo Electrónico: covando@cdi.gob.mx