



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON

IMPACTO SOCIOECONOMICO DE LOS PROGRAMAS PARA  
EL DESARROLLO SOCIAL CASO, PDEPPI 2002  
(PROGRAMA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO  
PRODUCTIVO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A :**

**ERNESTO VEGA LOAIZA**



NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO, FEBRERO DE 2005

m 342379

## *Agradecimientos*

*A mis padres:  
Fernando Vega Rendón  
Susana Loaiza Tirado*

*Fernando, Eliezer e Ilich*

*A Fernando Palma Galván  
Profesor, amigo y guía*

*Al Taller Universitario de Análisis Social (TUAS)  
UNAM ENEP Aragón  
Por que ahí me formé*

*Al Ing. Jesús Durón Loaiza*

*A la familia Bernal Mendoza  
En especial a Ximena*

*A Carola Conde Bonfil  
Amiga y perfeccionadora de mi quehacer laboral*

*A Dios*

# Índice

Introducción.....	2
Capítulo 1. El concepto de “indígena”, su importancia, descripción del PDEPPI, antecedentes y los programas para el desarrollo social y el combate de la pobreza .....	11
1.1 El concepto de indígena.....	11
1.2 La importancia en números de la población indígena .....	13
1.3 Descripción del PDEPPI.....	16
1.4 Breve revisión histórica de los Fondos Sociales como entidades microfinancieras..	52
1.5 Taxonomía económica del PDEPPI .....	55
1.6 Contexto de la investigación .....	57
Capítulo 2 Impacto económico y social del PDEPPI .....	69
2.1 Indicadores que miden el beneficio económico y social en la modalidad de fondos regionales .....	83
2.2 Indicadores que miden el beneficio económico y social en la modalidad de Agroecología y Ecoturismo. ....	90
2.3 Indicadores que miden el beneficio económico y social en la modalidad Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Península de Yucatán (FIDA).....	98
Capítulo 3 Análisis costo beneficio y/o costo efectividad .....	106
3.1 Sustentabilidad financiera en la modalidad fondos regionales. ....	107
3.2 Sustentabilidad financiera en la modalidad agroecología y ecoturismo.....	109
3.3 Sustentabilidad financiera en la modalidad Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Península de Yucatán (FIDA).....	111
3.4 Instancias gubernamentales o de otra naturaleza que proporcionan en el área servicios de financiamiento y apoyo al desarrollo regional.....	113
Capítulo 4 Problemas y propuestas .....	116
Conclusiones.....	125
Bibliografía .....	129



## Introducción

La presente tesis reúne elementos teóricos económicos sobre como de alguna forma se puede influir en las políticas públicas dirigidas al desarrollo social de las personas mediante un ejercicio de evaluación externa realizada a uno de los programas del extinto Instituto Nacional Indigenista (INI) ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que atiende a una población históricamente marginada que son los pueblos indígenas.

El fin último de un economista es contribuir de alguna forma con el desarrollo social, al menos ese es mi pensamiento personal, sin embargo el concepto de desarrollo social como ocurre frecuentemente con la mayoría de los aspectos relacionados con las ciencias sociales, no podemos hablar de una significación única o generalizada de desarrollo social, pues éste puede variar, no sólo de una persona a otra debido a la manera muy particular de percibir y comprender al mundo, sino también, de una sociedad a otra y aún dentro de cada sociedad, ya que depende tanto del momento histórico como del contexto cultural de cada una, que por supuesto son cambiantes. El Desarrollo social es un proceso de mejoramiento de calidad de vida de la sociedad. Una sociedad tiene una alta calidad de vida cuando los seres humanos que la integran, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, equidad, tolerancia y solidaridad, tienen amplias y constantes posibilidades de satisfacer sus necesidades y desplegar todas sus potencialidades con miras a lograr su mejoramiento y realización personal así como la realización de la sociedad en su conjunto.

Ante lo anterior, entiendo que el desarrollo social puede reducir las distancias sociales en sus diversas manifestaciones si la sociedad ha de desarrollarse como un todo, en un proceso de desarrollo social se debe evitar que se presenten brechas o distancias significativas en la calidad de vida de las personas, lo cual no significa que unos se estanquen en su calidad de vida, para ser alcanzados por los





otros. Todos hacia arriba debería ser el lema, empezando por los más necesitados.

En diferentes concepciones elaboradas sobre el desarrollo social estas consideran al menos los siguientes elementos:

- Los procesos intrínsecos al desarrollo
- El espacio en el que se este se da
- Los valores que los inspiran
- Los sujetos y fines económicos y culturales donde se realiza el desarrollo, según sus percepciones.

Max Neef<sup>1</sup> ofrece una idea más clara de esta corriente: de dicha clasificación se desprende que, por ejemplo: vivienda, alimentación y vestuario no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de permanencia o subsistencia. De la misma manera, la educación, ya sea formal o informal, el estudio, la investigación, la estimulación precoz y la meditación, son satisfactores de la necesidad del entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección.

Se considera que entre el desarrollo económico y el desarrollo social debe existir una articulación y complementación. El desarrollo económico debe tener una significación humana, una finalidad que garantice el bienestar de todos los habitantes. Su soporte fundamental es la potenciación de la participación ciudadana con sentido de interés colectivo y la equidad como elemento fundamental del desarrollo. Se deben garantizar las condiciones para la democratización de la sociedad a escala nacional, regional y local, permitiendo y fomentando la participación de las comunidades en sus decisiones fundamentales a nivel político, social, económico y cultural.

---

<sup>1</sup> Manfred A. Max-Neef, economista chileno, obtuvo en 1983 el Right Livelihood Award, el Premio Nobel Alternativo de Economía, Los Recursos para el Desarrollo Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Perú, 1968



El objetivo de la presente tesis no es redundar en el proceso histórico del desarrollo social en México sin embargo en el contexto teórico durante varios años existió una delgada línea entre asistencia social y los procesos del desarrollo social, de tal forma que se experimentaron al menos tres momentos fundamentales: la caridad, la beneficencia y finalmente la asistencia social, sin embargo tanto asistencia social como desarrollo social son conceptos que si bien son utilizados en las políticas públicas aparentemente de forma simultanea, ambos son concepciones diferentes.

La asistencia social es definida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva<sup>2</sup>.

El Desarrollo Social en cambio, según la visión de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se construye a partir de la vinculación de políticas económicas y sociales que permitan crear y ampliar opciones de desarrollo en las distintas etapas de la vida de las personas y en las múltiples esferas en que participa la familia y la comunidad. Es un proceso de mejoramiento permanente del bienestar generalizado donde todas las personas contribuyen participativamente al desarrollo económico y social del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 expresa como una de sus prioridades el desarrollo social y humano y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza, una tarea Contigo, para alcanzarlo propone la creación de oportunidades, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del tejido social para reducir la pobreza y la marginación con un enfoque territorial del desarrollo.

En México actualmente las políticas de desarrollo social son preferentemente llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo mediante la Sedesol en congruencia con los objetivos, ejes rectores y estrategias establecidos en el Programa Nacional de

---

<sup>2</sup> Artículo 5 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 2004.



Desarrollo Social 2001-2006, "Superación de la Pobreza: una tarea Contigo", Sedesol promueve el desarrollo integral de las comunidades y las familias, mediante la generación de empleo e ingreso, la inversión en capital humano y el desarrollo regional.

Sin embargo la especialización en ciertas áreas administradas por otras dependencias cuentan también con numerosos programas que intentan contribuir con el desarrollo social, de tal forma que por ejemplo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación maneja distintos apoyos orientados a mejorar las condiciones del campo mediante ocho programas básicos, regresando a la Sedesol tan sólo dicha institución operó directa o indirectamente durante 2002 veinticuatro programas sociales<sup>3</sup>.

Sólo como actualización diré que para el año 2004 la misma dependencia se encontraba operando 20 programas debido a que varios de éstos se han desincorporado de la Sedesol debido al decreto de creación en marzo de 2004 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)<sup>4</sup> sustituyendo al Instituto Nacional Indigenista.

La presente tesis aborda precisamente uno de los programas para el desarrollo social que maneja la CDI antes INI, me refiero al Programa para el Desarrollo Económico y Productivo de los Pueblos Indígenas (PDEPPI) del cual en el capítulo uno se expone una descripción detallada del programa tal y como operó durante 2002 y que en esencia aún continúa siendo el mismo pese a la creación de la CDI.

---

<sup>3</sup> Programa Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. , Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. , Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. , Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), Programas de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH), Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa de Oportunidades Productivas, Programa Jóvenes por México. Programas de Micro regiones, Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas, Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, Programas Estatales por Demanda, Programa de Identidad Jurídica, Programa de Investigación para el Desarrollo Local, Programas para Mujeres Jefas de Familia, Programa para la Superación de la Pobreza Urbana Programa de Expertos en Acción, Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, Programa de Coinversión Social, Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, Programas del Instituto Nacional Indigenista, Programa Adquisición de Suelo y Constitución de Reservas Territoriales .

<sup>4</sup> Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.



Dicho programa está dirigido a los pueblos indígenas de México intentando fortalecer sus vínculos mediante proyectos económicos productivos.

La hipótesis general de la que parto es que las políticas públicas para el desarrollo social llevadas a cabo mediante diversos programas federales no han logrado mejorar la distribución del ingreso ni disminuir el rezago social y económico de la población objetivo mientras que el gasto social de éstos contenga un diseño y ejecución centralista pero sobre todo no se tome en cuenta a la población a quién va dirigida.

Para demostrar lo anterior, en esta tesis, mediante una metodología de evaluación de un programa para el desarrollo social se presenta como un estudio de caso sobre una población que me parece importante continuar estudiando, descubrir lo que la gente piensa de un programa federal que se supone busca su bienestar para detectar desde la planeación estratégica las fortalezas, debilidades, sus retos y oportunidades de dicho programa.

Para ello en el capítulo uno se expone una breve descripción del concepto de indígena (debido a que son los beneficiarios del programa), así como su importancia cuantitativa en el país, posteriormente se detalla la operación del PDEPPI y sus modalidades, entendiendo ambos conceptos (indígenas y programa) se expone una breve revisión histórica desde el punto de vista del desarrollo de programas para la atención a la pobreza y las micro finanzas pues de alguna forma el programa combina ambos contextos históricos para su creación.

Ahora bien, retomando estos tres elementos (indígenas, programa y contexto) se analiza desde el punto de vista económico el PDEPPI (es decir se ofrece una taxonomía del programa en cuestión), finalmente se describe tanto en forma como fondo el procedimiento de investigación para realizar una evaluación de resultados con el fin de detectar los impactos sociales y económicos del programa.

El capítulo dos expone los resultados obtenidos de la investigación (que incluye una amplia encuesta) sobre el impacto económico y social del país, se ofrecen además el análisis de una amplia variedad de indicadores.



En el capítulo tres está dedicado al análisis costo beneficio debido a la importancia de que al ser un programa operado con recursos federales se hace imperiosa la necesidad de estudiar la pertinencia del gasto y rendir cuentas mediante su evaluación a la H. Cámara de diputados

Finalmente en el capítulo cuatro se exponen las distintas problemáticas detectadas y sus posibles soluciones finalizando con un análisis tipo DAFO<sup>5</sup>

Todos los insumos de investigación fueron tomados de una Evaluación Externa de Resultados en el cual un servidor participó, dicha investigación fue realizada por El Colegio Mexiquense A.C. bajo la coordinación de la Dra. Carola Conde Bonfil, y el sub coordinador Lic. Fernando Palma Galván, a los cuales agradezco de antemano permitirme utilizar y profundizar aún más en los resultados obtenidos con el fin no sólo de formular la presente tesis sino que además sirva a la comunidad universitaria como una experiencia real con la cual podemos de alguna forma incidir en el quehacer de la política económica de nuestro país.

### *Marco teórico*

Durante el desarrollo de la presente tesis de alguna forma se establecen vínculos entre los conceptos de marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad. Los primeros dos suelen confundirse a pesar de estar insertos en matrices teóricas distintas.

(...) El concepto de marginación empleado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), cuya función primordial es ayudar en "la definición de estrategias y de política social" (Conapo/Progres, 1998: 17) permite dar cuenta del fenómeno estructural que surge de la dificultad para "propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos, y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios" Este concepto se objetiva en las localidades y municipios a través de las dimensiones, educación, vivienda e ingresos monetarios, mientras que para el nivel estatal se agrega a ellas la dispersión de población.

El concepto de marginación en su traducción más genérica pretende dar cuenta del acceso diferencial de la población al disfrute de los beneficios del desarrollo.

---

<sup>5</sup> Análisis de fortalezas, debilidades, retos y oportunidades



La presente tesis pone atención preferente a la marginación en las localidades utilizando el porcentaje de población analfabeta como indicador de la educación; los porcentajes de viviendas particulares que no tengan agua entubada, drenaje, energía eléctrica, cuyo piso sea de tierra y el promedio de ocupantes por cuarto, como indicadores de la dimensión vivienda. De hecho se verá que el concepto de marginación supone la primera etapa de focalización del programa que se analiza en la presente tesis.

Por otra parte, la *marginalidad* es un concepto que se sitúa dentro de la teoría de la modernización, según la cual las sociedades "subdesarrolladas" se caracterizan por la coexistencia de un segmento tradicional y otro moderno, siendo el primero el principal obstáculo para alcanzar el crecimiento económico y social, autosostenido. La noción de "marginal", en su concepción más abstracta, remite a las zonas en que aún no han penetrado las normas y valores de las sociedades más avanzadas, y continúa:

(...) A pesar de que los términos marginación y marginalidad son fonéticamente parecidos no hay razón para confundirlos. Presentan múltiples diferencias, sin embargo, sólo destacaremos algunas de ellas.

En primer lugar, el significado del concepto *marginalidad* se encuentra determinado dentro de la teoría de la modernización y se refiere a las personas, ésta es una de las varias teorías del desarrollo, en boga por la época, que tenían como propósito central develar las determinantes del desarrollo económico. Por su parte el concepto *marginación* pretende dar cuenta de la exclusión social y da por hecho que representa "un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo, o patrón de desarrollo" (Conapo/Progres, 1998: 17).

En segundo lugar, ambos conceptos difieren en extensión y en comprensión. La *marginación* es un concepto que comprende a toda la población, en tanto se aplica a sus ámbitos de residencia, en cambio la *marginalidad*, en su versión desaliana, sólo considera zonas urbanas. Por otra parte, la noción de marginalidad incluye a la marginación pues la primera contiene las mismas dimensiones conceptuales de la segunda, pero considera además aspectos socio psicológicos, culturales, y políticos. En tercer lugar, difieren sus unidades de análisis.

La marginación refiere a agregados sociales espacialmente localizados ya sea en estados, municipios o localidades, mientras que la marginalidad predica sobre individuos. Este es un punto especialmente delicado pues es frecuente que la lectura de los datos de marginación incurra en falacia ecológica (King, 1997): se comete un error lógico al atribuir las características de los agregados como son, por ejemplo, las localidades, a los individuos que habitan en ellas. Como ya se señaló



anteriormente, no todas las personas que habitan en zonas con alta o muy alta marginación son marginales. Confundir *marginación* con *marginalidad* implica: a) considerar iguales conceptos con raíces teóricas distintas, que organizan conjuntos de hechos distintos de acuerdo con diferentes teorías, y b) mezclar los referentes empíricos cometiendo así falacia ecológica.

### *Pobreza y marginación*

En México gran parte de la discusión sobre pobreza se ha constreñido a su medición, pero referente a su concepto son muchos autores los que intentan definirla, en términos generales se puede describir la pobreza como la falta de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, sin tampoco tener la capacidad y/o oportunidad de como producir esos recursos necesarios. Por otro lado la pobreza es relativa y se mide de diferentes formas. La definición de pobreza exige el análisis previo de la situación socioeconómica general de cada región, y de los patrones culturales que expresan el estilo de vida dominante en ella.

Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, existen dos tipos de pobreza bases:

(...) La pobreza absoluta y la pobreza relativa; en el primer caso se estipula que se debe diferenciar a los pobres de los no pobres, estableciendo una canasta mínima, de consumo representativa de las necesidades de la sociedad que se pretende analizar. Esta metodología permite detectar la pobreza crítica, y dentro de ella la pobreza extrema.

La línea de pobreza crítica se determina en base al costo total de la canasta de consumo, que incluye los gastos de alimentación, vivienda, salud, vestido y otros. La línea de pobreza extrema considera sólo los gastos de alimentación.

En cuanto a la pobreza relativa trata que la misma es inherente de las ciudades, campos, países, situaciones geográficas, etcétera

Dentro de esta pobreza podemos subdividir la misma en varios factores significativos para evaluar dichos niveles y estándares como la pobreza educativa, de espacio habitacional, de servicios, de seguridad social, entre otros.

Todo lo anterior es necesario englobarlo en un marco teórico debido a que el programa del INI que se estudia a continuación pretende precisamente llegar a la población indígena ubicados en áreas de marginación, precisamente la Sedesol



cuenta con cálculos de medición de la pobreza con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002, publicada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), dicho documento hace una medición de tipo absoluto a partir de una canasta básica.





## Capítulo 1. El concepto de “indígena”, su importancia, descripción del PDEPPI<sup>6</sup>, antecedentes y los programas para el desarrollo social y el combate de la pobreza



San Cristóbal de las Casas Chiapas, Galería fotográfica de la evaluación externa del PDEPPI 2002.

### 1.1 El concepto de indígena

La larga historia del México contemporáneo tiene como antecedente obligado la existencia de los pueblos llamados (o mal llamados) indígenas; concepto que según Nelson Red (1971) fue usado por primera vez en el siglo XIX en las guerras de castas –en Yucatán– para designar a los mayas pacíficos, distinguiéndolos así de los indios considerados bravos, alzados.

A partir de ahí se usa indistintamente los términos *indio indígena* como adjetivo para designar la identidad de los pobladores en las civilizaciones prehispánicas del siglo XVI con quienes se encontraron los conquistadores europeos.

Otra definición de lo indígena y lo étnico es la aportada por Guillermo Bonfil Batalla en *el concepto de indio en América*<sup>7</sup> en la que Bonfil estudia, al señalar que: es una categoría supraétnica que no denota ningún contenido específico de los grupos que abarca, si no una peculiar relación entre ellos y otros sectores del

<sup>6</sup> Programa para el Desarrollo Económico Productivo de los Pueblos Indígenas

<sup>7</sup> Bonfil Batalla Guillermo. 1972. El Concepto de Indio en América: una categoría de la situación colonial. *Anales de Antropología* 9: 105 – 106.



sistema social global del que los indios forman parte. La categoría indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial.

El indio nace cuando Colón toma posesión de la Isla Española a nombre de los reyes Católicos de España. Antes del descubrimiento europeo la población del continente Americano estaba formada por una gran cantidad de sociedades diferentes, cada una con su propia identidad, que se hallaban en distintos grados de desarrollo evolutivo: desde las altas civilizaciones de Mesoamérica y los andes hasta las bandas recolectoras de la floresta amazónica." El indígena de hoy es muy distinto del que prevalecía en aquella época e incluso, hace 30 años. Sin embargo, a pesar de los cambios, mantiene ciertos rasgos culturales de su origen y persiste sin renunciar a su identidad, que se expresa en su vida comunitaria; la comunicación oral mediante su lengua y la sabiduría ancestral que encierra su relación con la naturaleza y su aplicación a la medicina entre otras. Su identidad étnica y cultural se ha preservado o lo largo del tiempo y esta vinculada con el funcionamiento de sus instituciones sociales y políticas. El desconocimiento de esta realidad ha determinado, en la mayoría de los casos, el fracaso de los proyectos de desarrollo dirigidos hacia las regiones indígenas que ha pretendido sustituir su cultura en lugar de promover su desarrollo. En la comunidad indígena se combina lo tradicional con lo "moderno". Esta relación ha modificado ciertas formas comunitarias, así sus gustos, su lengua y sus formas de organización. Esta dinámica que se observa en el mundo indígena es el resultado entre el choque entre dos fuerzas: por un lado el sistema tradicional que obstaculiza la fácil entrada de lo moderno que tiende a intervenir en la vida de las comunidades.

Comprender y aceptar la realidad indígena contemporánea, su cultura y sus técnicas permitirá que los proyectos de desarrollo impulsados en las regiones indígenas incorporen esta dimensión étnica como un factor potencial del desarrollo de estos pueblos. Ya desde el siglo XVI (antes de la conquista) la región mesoamericana se caracterizaba por la existencia de estados jerarquizados, clases sociales, regiones centralizadas con castas sacerdotales, práctica de una agricultura intensiva así como la construcción de templos y edificios civiles.



En el ámbito del conocimiento predominaba la escritura jeroglífica y el desarrollo de un arte escultórico y pictórico muy elaborado, así como otros elementos comúnmente asociados a las "altas civilizaciones".

La pluralidad cultural del México contemporáneo se refleja (en la resistencia y permanencia de la civilización mesoamericana expresada) en los grupos indígenas que se encuentren dispersos en los aproximadamente 2 millones de km<sup>2</sup> del territorio nacional, con una población estimada de 10 millones de indígenas de acuerdo con el INEGI; es decir, aproximadamente 10% de los habitantes de todo el país. De igual modo, en los territorios que México perdió con Estados Unidos se localizaban varios grupos étnicos que formaban parte del país como los apaches, los zuñis y los hopos, entre otros, que se han incrementado a partir de los ochenta (del siglo XX), debido a la llegada de los grupos étnicos procedentes de Guatemala que han venido a enriquecer aún más esta diversidad cultural.

## **1.2 La importancia en números de la población indígena**

En muchas ocasiones se tiende a minimizar las proporciones o bien los datos relativos cuando hablamos por ejemplo de un impacto al uno por ciento de alguna población, en nuestra mente lo asociamos como un factor sin importancia, sin embargo uno por ciento de 100 millones de personas no es sólo un porcentaje ya que en realidad son un millón de personas o mejor dicho de vidas que sin lugar a duda son verdaderamente una cifra que destacar de gran categoría. Lo mismo parece suceder con la población indígena, la población mestiza o amestizada regularmente prefiere minimizar los datos relativos incluso limitándolos geográficamente en algunas entidades comúnmente relacionadas con población indígena.

Aquí una breve reseña en términos relativos y absolutos sobre la importancia de la población indígena en México.



<b>Cuadro 1.1. Población (año 2000)</b>	
Población total en México	97 483 412
Estimación global de la población indígena Conapo - INI	12 707 000
Población indígena	10 253 627
Porcentaje	10.5
Población de cinco años y más hablante de lengua indígena	6 044 547
Porcentaje	7.1
Población no hablante de lengua indígena estimada como indígena	4 209 080

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI,  
INI y Conapo

<b>Cuadro 1.2. Distribución geográfica (año 2000)</b>	
Total de municipios en México	2 443
Total de municipios indígena o con presencia de población indígena	871
Porcentaje	35.7
Municipios con 70% y más de población indígena	481
Porcentaje	19.7
Municipios con 40 a 69% de población indígena	174
Porcentaje	7.1
Municipios con menos de 40% de población indígena y más de 5000 indígenas	190
Porcentaje	7.8
Municipios de menos de 40% de población indígena y menos de 5000 indígenas con presencia de habitantes de lenguas con menos de 5000 hablantes (lenguas minoritarias)	26
Porcentaje	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI,  
INI y Conapo

<b>Cuadro 1.3. Influencia indígena (2000)</b>	
Municipios con población indígena dispersa	1 542
Municipios sin población indígena	30
Población total de los municipios indígenas o con presencia de población indígena	56 586 584
Población indígena en municipios indígenas o con presencia de población indígena	9 345 113
Porcentaje	91.1
Total de localidades en México	199 369
Localidades con 70% y más de población indígena	17 436
Porcentaje	8.7



<b>Continúa influencia indígena</b>	
Población indígena en localidades con 70% y más de población indígena	5 839 400
Porcentaje	56.9
Localidades con 40% a 69% de población indígena	3 971
Porcentaje	2.0
Población indígena en localidades con 40 a 69% de población indígena	1 053 488
Porcentaje	10.3
Localidades con 1 a 39% de población indígena	31 624
Porcentaje	15.9
Población indígena en localidades con 1 a 39% de población indígena	3 360 739
Porcentaje	32.8

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI, INI y Conapo

<b>Cuadro 1.4. Marginalidad indígena (año 2000)</b>	
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "muy alto"	295
Porcentaje	33.9
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "alto"	363
Porcentaje	46.5
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "medio"	87
Porcentaje	10.0
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "bajo"	45
Porcentaje	5.2
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "muy bajo"	81
Porcentaje	9.3
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con agua entubada	64.0
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con electricidad	83.1



<b>Continúa marginalidad indígena</b>	
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con piso de tierra	43.7
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena que cocinan con leña	62.4

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI, INI y Conapo

<b>Cuadro 1.5. Economía indígena en localidades con 40% y más de población indígena (año 2000)</b>	
Porcentaje de la población ocupada que trabaja en el sector primario	56.8
Porcentaje de la población ocupada que no recibe ingresos por su trabajo	30.7
Porcentaje de la población ocupada que recibe de 1 a 2 salarios mínimos	22.2

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI, INI y Conapo

La población indígena como se ha podido observar en los anteriores cuadros refleja que su influencia geográfica cuando menos abarca 71% de los municipios que integran el territorio en términos municipales y de localidades, por lo que hablar de 10% de población indígena se vuelve más complicado cuando el país entero es multiétnico y cuando la cotidianidad es por lo tanto directa con esta población, más significativo es el hecho de que aquellas personas que se asumen como indígenas han sido y continúan siendo relegados económica y socialmente hablado del todavía precario desarrollo nacional.

### **1.3 Descripción del PDEPPI**

El PDEPPI es un programa muy complejo manejado por el Instituto Nacional Indigenista cuya historia comienza formalmente en el año de 1990 cuando sólo era nombrado como el programa Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, su nombre se debía al hecho de que su operación era llevada a cabo por medio del concepto de fondos sociales, más tarde el programa se integra ya como PDEPPI gracias a la incorporación de una nueva modalidad de actuación



cuyo nombre es Agroecología Productiva así como Ecoturismo, estos tres programas se reestructuran convirtiéndose todos ellos en 2 vertientes de actuación más otra que es el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) en las comunidades mayas en la península de Yucatán en 1998 obteniéndose así 3 vertientes o modalidades que juntos conforman el programa que actualmente se analiza<sup>8</sup>.

Por ello la descripción del programa se realiza de lo general a lo particular comenzando por detallar el programa globalmente para después explicar cada una de sus modalidades y vertientes.

El objetivo general del PDEPPI es brindar apoyo económico a las comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas para la puesta en marcha de proyectos productivos, técnica y socialmente viables.

Los objetivos específicos son:

- Brindar apoyo financiero y técnico a proyectos productivos viables y recuperables de los pueblos indígenas para que incrementen su infraestructura productiva y su capital de trabajo, fortalezcan sus procesos de organización y consoliden mecanismos financieros de carácter social.
- Promover la creación, operación y consolidación de los Fondos Regionales (FR) como mecanismos financieros de carácter social, bajo criterios de recuperabilidad, revolvencia y sustentabilidad, para crear condiciones de desarrollo socioeconómico de grupos organizados de productores indígenas.
- Estimular, apoyar y fortalecer los procesos de organización social de los pueblos indígenas, mediante la capitalización de sectores estratégicos de la producción y el incremento de la productividad y el ingreso, para propiciar la autogestión del desarrollo regional.

---

<sup>8</sup> Aunque el programa actualmente ha sido reestructurado debido a la creación de la CDI en esencia su operación continua siendo similar a la que se explica en el momento de la investigación



- Establecer mecanismos que favorezcan una distribución equitativa de los beneficios de los Proyectos, considerando en su operación la visión de género.
- Apoyar con recursos económicos a las comunidades indígenas para el desarrollo de paquetes tecnológicos, de capacitación y asistencia técnica e infraestructura social básica para operar proyectos encaminados a la conservación y uso sustentable de recursos naturales, en el ámbito local y regional.

Es oportuno aclarar que el programa esencialmente tiene como línea de acción más importante la modalidad de Fondos Regionales, en resumen en el cuadro 1.6 se puede apreciar el objetivo general para cada modalidad.

**Cuadro 1.6 Descripción del PDEPPI por modalidad**

	Modalidad	Inicio de operaciones	Objetivo
PDEPPI	Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	1990	Lograr la participación de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de programas mediante el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas.
	Agroecología Productiva y Ecoturismo	1995	Proporcionar apoyos financieros a las comunidades y grupos étnicos para la ejecución de acciones encaminadas a: fomentar la conservación de la diversidad biológica y promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales mediante la operación de proyectos que hagan compatible la producción de satisfactores necesarios para la vida con la preservación y mantenimiento de los ecosistemas naturales en sus regiones.
	Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos	1998	Fortalecer los procesos organizativos y productivos de los grupos indígenas de la Península de Yucatán mediante actividades de financiamiento, capacitación y asistencia técnica así como acciones para convertir a los fondos regionales en órganos de gestión y de financiamiento auto sustentable.

Fuente: Elaboración propia con base en la información que se expone en la página oficial del INI, [www.ini.gob.mx](http://www.ini.gob.mx).





### 1.3.1 Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Las líneas de acción básica de esta vertiente son la investigación, la promoción, la difusión, el apoyo a la organización social y la asesoría y asistencia técnica para instrumentar y operar los proyectos autorizados

#### *Objetivo general*

El objetivo general de esta vertiente es brindar apoyo financiero a proyectos productivos viables y recuperables de las comunidades, grupos y organizaciones indígenas para que incrementen su infraestructura productiva y su capital de trabajo fortaleciendo sus procesos de organización y consolidando mecanismos financieros de carácter social.

Es preciso mencionar que los recursos del programa están orientados a capitalizar a Fondos Regionales Indígenas<sup>9</sup> que a su vez financian proyectos de organizaciones o grupos comunitarios regularmente conformados por nueve a quince personas. En la realidad lo que sucede es que la idea de un Fondo Regional se convirtió en algún momento o quizás desde el comienzo en una imposición gubernamental a grupos indígenas que no se identifican con las asociaciones sociales mestizas y dicha imposición se convierte en una generalidad excesiva para la basta cantidad de etnias indígenas del país con criterios propios de asociación comunitaria influenciada además según la región en donde habiten.

#### *Objetivos específicos*

Brindar apoyo económico para la promoción y puesta en marcha de proyectos productivos viables de grupos y organizaciones indígenas, que emanen de la participación social y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de empleo, ingreso y bienestar social.

---

<sup>9</sup> Un Fondo Regional (FR) ahora conocidos como Fondos Regionales Indígenas (FRI) son organizaciones sociales que supone funcionar como instancias de planeación indígena, representación comunitaria e intermediación financiera en beneficio de las organizaciones sociales cuyo surgimiento oficial se da en 1990. En el año 2002 se les obliga a contar con personalidad jurídica propia con el objetivo de transparentar su operación financiera.



Promover la creación, operación y consolidación de FR como mecanismos financieros de carácter social que posibiliten condiciones de desarrollo socioeconómico a grupos organizados de productores, tomando en cuenta los criterios de recuperabilidad, revolvencia y sustentabilidad. Estimular, apoyar y fortalecer los procesos de organización social e iniciativas de tipo productivo que propicien el auto desarrollo regional, mediante la capitalización de sectores estratégicos de la producción y el incremento de la productividad y el ingreso.

Los objetivos específicos antes expuestos requerirían de cuando menos un análisis de riesgos mínimo por proyecto productivo que pretenda ser beneficiado con el programa, sobre todo cuando los beneficiarios reciben un préstamo que deberá devolver con una tasa de interés, lo que sucede en la realidad es un intenso favoritismo y clientelismo entre dirigente de varios FR y los beneficiarios del programa.

#### *Población objetivo*

La población que puede solicitar recursos en este programa está compuesta por:

1. Los grupos indígenas asociados en comunidades, ejidos y organizaciones sociales (legalmente constituidas o en proceso de estarlo), integrantes de los FR localizados en las regiones de atención inmediata y prioritaria así como en las 250 micro regiones y aquellas que determine el Instituto Nacional Indigenista (INI) con base en los indicadores de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo). Es necesario mencionar que cuando menos en el momento en que El Colegio Mexiquense A.C. realizó la evaluación externa de resultados, muchos proyectos no necesariamente estaban localizados en regiones de atención inmediata o prioritaria.
2. Los productores indígenas en situación de pobreza que demuestren dedicarse a alguna actividad productiva y que tengan arraigo en su comunidad o ejido<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Este universo de productores se define con base al diagnóstico efectuado por el INI y el FR correspondiente.



3. Las organizaciones, comunidades, ejidos o grupos de productores que cuenten con un mínimo de ocho socios y la aprobación de sus asambleas comunitarias para ser integrantes de un Fondo Regional (FR), dedicados a la ejecución de proyectos productivos de carácter agrícola, pecuario, forestal, pesquero, agroindustrial, artesanal, comercial y de servicios ligados a la producción.

Durante los trabajos de campo realizados, en términos de focalización el beneficiario no siempre se encontraba en situación de pobreza, no cuando menos conforme a lo que Sedesol señala como pobreza alimentaria, de capacidades o patrimonial, por otro lado era muy frecuente entrevistar a beneficiarios que no tenían ninguna actividad productiva anterior al proyecto que financiaba el programa.

Estos comentarios son necesarios debido a que desde este momento se puede ir contextualizando las causas inmediatas que definen el éxito o el fracaso del programa así como una mejor comprensión de los resultados obtenidos que en los próximos capítulos se indican.

#### *Orientación de los recursos*

Los recursos autorizados esta vertiente se destinan al financiamiento de proyectos productivos viables y recuperables para un mejor aprovechamiento de los recursos regionales, la diversificación productiva así como la generación de empleo e ingreso económico. Para ello apoya:

- ✓ La creación de FR en las zonas indígenas de las regiones prioritarias y de atención inmediata no atendidas actualmente por el PDEPPI,
- ✓ La consolidación de FR cuyos resultados financieros operativos y organizativos muestren resultados positivos
- ✓ La reactivación de FR con desempeño deficiente que, con el acuerdo de la Asamblea General de Delegados del FR, establezcan compromisos específicos y plazos para subsanar las irregularidades que limitan su desarrollo; así como para lograr la recuperación de sus carteras vencidas y vigentes.



En los dos últimos casos, los FR deben destinar 70% de los recursos a integrantes que no hayan recibido los beneficios del Programa en ejercicios anteriores y 30% a la continuidad de proyectos ejecutados por grupos que han cumplido con sus compromisos de pago al FR. Asimismo, como mínimo 30% de los recursos autorizados destinarse al apoyo a proyectos productivos viables de mujeres integrantes.<sup>11</sup>

#### *Criterios de elegibilidad*

##### *Fondos Regionales*

Pueden tener acceso a los apoyos de este Programa los FR que:

i) estén incluidos en el catálogo de FR del INI o que se constituyan por acuerdo de la Asamblea General de Delegados y el INI para apoyar a las comunidades, ejidos, organizaciones o grupos de productores pertenecientes a las regiones prioritarias y de atención inmediata.

Es importante señalar a modo de crítica que la inclusión de los FR al catálogo antes mencionado excluye por completo a cualquier otro tipo de autoridades tradicionales o afines a los indígenas, en cierta forma se institucionalizó una nueva figura de poder económico que no siempre procura el bien común de grupos indígenas y que nada tiene que ver (en algunas regiones) con población indígena.

ii) hayan tenido en el año anterior recuperaciones superiores o iguales a su promedio ponderado histórico; que hayan cumplido con las RO y lineamientos del programa y que hayan ejecutado los proyectos conforme a expedientes técnicos autorizados.

iii) en su Reglamento Interno cuenten con lineamientos de operación y recuperación de los financiamientos otorgados a las organizaciones para garantizar la sustentabilidad financiera del FR. Asimismo, que incluyan los criterios para establecer la tasa de interés y los productos financieros que devengarán por los financiamientos a los productores indígenas.

#### *Proyectos*

---

<sup>11</sup> Este porcentaje puede incrementarse por acuerdo de la Asamblea General de Delegados del FR.



Los apoyos del Programa se canalizan a los proyectos productivos que:

Demuestran viabilidad técnica, económica, social y sustentabilidad ambiental; y demuestren la petición de la comunidad, ejido, grupo u organización demandante del apoyo

Cuentan con dictámenes de validación emitidos por la Comisión Técnica del FR y el INI.<sup>12</sup>

Cuentan con disponibilidad de los recursos básicos requeridos para la ejecución del proyecto (infraestructura, tierras, predios, recursos naturales, conocimiento necesario de la actividad productiva de que se trate o, en su caso, el compromiso de recibir la capacitación necesaria).

- Especifican el alcance de los objetivos y metas en sus expedientes técnicos.
- Cuentan con la aprobación definitiva de la Asamblea General de Delegados del FR al que pertenecen y se comprometan a cumplir con las RO y lineamientos del PDEPPI.

#### *Criterios de asignación de los recursos*

##### *Fondos regionales*

Para fortalecer e incentivar a los FR que muestran una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos asignados<sup>13</sup> los recursos se distribuyen partiendo de una asignación inicial a cada FR.<sup>14</sup> Lo que en un principio se puede afirmar que este hecho constituyó una limitante en cuanto que algunos FR por su ubicación geográfica debieron contar con atención prioritaria, evitando así que los recursos lleguen a los más pobres.

<sup>12</sup> En algunos casos es necesario contar con un dictamen aprobatorio de la Dependencia competente que demuestre la viabilidad técnica y económica del proyecto.

<sup>13</sup> Al promover proyectos viables y rentables así como la cultura de pago entre sus miembros.

<sup>14</sup> Equivalente al techo asignado en el año anterior multiplicado por el porcentaje promedio ponderado de recuperación de los dos años anteriores. Los FR que muestren irregularidades graves deben ser valorados por el centro coordinador, la delegación estatal y las oficinas centrales para dictaminar su situación y definir su asignación, previa argumentación y compromisos de regularización para el año.



Adicionalmente se asigna hasta 7% del total de los recursos para capacitación y asistencia técnica de los proyectos de los FR y el resto del presupuesto se distribuye en tres grupos: *i)* mecanismos compensatorios para los FR que demuestran sustentabilidad financiera<sup>15</sup> para igualar y/o incrementar a las asignaciones de 2000 de acuerdo con su comportamiento operativo, organizativo y financiero; *ii)* atención a FR con desempeño deficiente<sup>16</sup> y *iii)* fondos de nueva creación.<sup>17</sup>

Para asignar los montos de las dos primeras modalidades deben aplicarse los criterios para determinar la elegibilidad de los FR (y sus indicadores de viabilidad, recuperación y sustentabilidad) con base en los reportes del Sistema de Información de Fondos Regionales (SIF), tomando en consideración los recursos financieros disponibles en el FR<sup>18</sup> que deben incorporarse al financiamiento de proyectos productivos.

### *Proyectos*

Para tener acceso a financiamiento para proyectos de inversión se requiere que los demandantes sean indígenas residentes en regiones prioritarias y de atención inmediata, de bajos ingresos económicos y cuenten con la aprobación de la Asamblea General de Delegados.

El monto máximo de financiamiento a cada proyecto productivo u organización es 20% del presupuesto anual del Fondo o 10% si el solicitante cuenta con otros proyectos financiados por el Fondo.<sup>19</sup> La Asamblea General de Delegados podrá

<sup>15</sup> A altas tasas de recuperación, manejo eficiente de los recursos e impulso a proyectos viables.

<sup>16</sup> Las RO prevén destinar hasta 10% del monto total del PDEP a atender a Fondos que hayan tenido problemas financieros y un desempeño ineficiente, que establezcan con el acuerdo de la Asamblea General de Delegados del Fondo Regional, compromisos específicos y plazos perentorios para subsanar las irregularidades que limitan su desarrollo, así como para incrementar la recuperación de su cartera. En este caso, los apoyos que se otorguen estarán sujetos a la firma de un convenio específico que establezca incrementos específicos de metas de recuperación, así como en su caso, de mejoras en organización y administración del Fondo;

<sup>17</sup> El monto máximo es de un millón quinientos mil pesos.

<sup>18</sup> Por concepto de recuperaciones e intereses cobrados a los beneficiarios o generados por concepto de manejo de cuentas bancarias productivas.

<sup>19</sup> Debe estar al corriente en sus recuperaciones.



asignar más de 20% del presupuesto anual del FR cuando se trate de proyectos sectoriales de acopio y comercialización de miel, pimienta, vainilla, café u otros.

Adicionalmente, los montos máximos de financiamiento a proyectos productivos dependen del sector económico al que pertenecen, como se aprecia en el cuadro 1.7, aunque la Asamblea General de Delegados puede autorizar montos superiores, previa justificación de viabilidad emitida por la Comisión Técnica del FR y el INI.

**Cuadro 1.7. Montos y plazos máximos por sector económico en los que se pueden otorgar créditos a los beneficiarios del programa (año 2002)**

Sector	Monto máximo	Apoyo máximo por socio	Plazo máximo para liquidar el préstamo (años)
Agrícola	80 500	920	2
Pecuario	110 400	3 220	4
Pesquero	121 900	2 300	3
Forestal	146 050	690	10
Agroindustrial	116 150	1 150	2
Artisanal	59 800	1 437.50	2
Servicios	127 650	402.50	3
Comercialización	212 200	575	2

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el INI

Se pretende que los proyectos se autoricen a plazos cortos de recuperación de acuerdo con los ciclos productivos (tres años máximo, excepto para proyectos forestales).

En todos los casos la organización beneficiada debe aportar, como mínimo, 25% del costo del proyecto aprobado, ya sea en efectivo, mano de obra, o materiales



de la región; para cuantificar su importe, se toman como base los precios unitarios regionales, los valores corrientes en el mercado y los salarios mínimos oficiales.

### *Recuperación de los apoyos*

El monto de los recursos transferidos a los FR y a las comunidades, ejidos, grupos u organizaciones, deben 100% ser pagados por los beneficiarios, en efectivo, con una tasa de interés (discutida y autorizada en Asamblea General de Delegados) que asegure la sustentabilidad financiera del Fondo y garantice la revolvencia de los financiamientos a nuevos proyectos.

Las recuperaciones de los financiamientos deben depositarse en la cuenta bancaria del FR, junto con los intereses que generen, y que se convierten en propiedad definitiva del FR para destinarse al financiamiento de nuevos proyectos productivos.

En caso de siniestros o fenómenos naturales comprobados que causen la pérdida de los proyectos productivos, la Asamblea General de Delegados debe definir (con asesoría del Secretariado Técnico y contando con el dictamen de la instancia correspondiente) la situación de la organización beneficiaria con el fin de determinar si procede una recuperación parcial o total, o si se considera como pérdida total.

### *Constitución de un Fondo Regional*

La estructura organizativa básica de un fondo regional se define con base en las características sociales y culturales de cada región, pero debe contener al menos:

- La Asamblea General de Delegados (órgano de decisión).
- La Contraloría Social (órgano de vigilancia).
- El Consejo Directivo (órgano de representación, gestión y administración de los recursos federales asignados).
- Las organizaciones, grupos y comunidades de productores (órganos ejecutores de proyectos específicos).





El Secretariado Técnico<sup>20</sup> (coadministrador de los recursos fiscales con derecho a voz y voto de calidad en la Asamblea General de Delegados).

Para constituir un FR el Secretariado Técnico<sup>21</sup> elabora un diagnóstico regional que sirve de base para definir el área de influencia del FR, evaluar los resultados del FR, dictaminar sobre su sostenimiento, reestructuración o creación de otro fondo; identificar los sectores de la producción susceptibles de apoyo; ubicar las áreas geográficas y sectores de la población que requieren de atención prioritaria; identificar los recursos productivos de la región; diseñar un plan de inversión en proyectos factibles y sustentables así como diseñar una estrategia de difusión, organización, capacitación y operación del FR.

Para la constitución de un FR, el Secretariado Técnico<sup>22</sup> convoca a las organizaciones, grupos y comunidades de productores indígenas del área geográfica que se pretende atender para que nombren un delegado que los represente en la Asamblea Constitutiva, en la cual se crean las comisiones Financiera, Técnica y de Evaluación, cuyas funciones son las de planeación para el desarrollo regional, representación, gestión, coadministración de recursos fiscales, coordinación de las acciones y supervisión de su cumplimiento.

También se constituye un órgano de control y vigilancia (Contraloría Social) encargado de supervisar el cumplimiento de la normatividad en los proyectos apoyados, la correcta aplicación de los recursos fiscales transferidos al fondo y el cumplimiento de los compromisos de los grupos beneficiarios.

Por último, se decide la figura asociativa legal que adoptará para su operación.

La Asamblea General de Delegados designa una comisión para elaborar el Reglamento Interno, el cual debe incluir las funciones específicas de las instancias

---

<sup>20</sup> Representado por el director del cci (Centro Coordinador Indigenista) de la región donde se ubica el FR.

<sup>21</sup> Con base en la metodología definida por la Dirección de Organización y Capacitación Social del INI.

<sup>22</sup> Al Secretariado Técnico le corresponde además la realización de las actividades organizativas, programático-presupuestales, de gestión y validación, así como la autorización de proyectos, firma de convenios, ejercicio de recursos, evaluación y presentación de información.



que lo integran, los derechos y obligaciones de sus miembros, la tasa de interés que cobrará por los créditos otorgados, las sanciones por incumplimiento de compromisos, violación de la normatividad, desviación de recursos, entre otras.

Los recursos fiscales asignados a los FR provienen de la asignación presupuestal que la Federación hace anualmente al INI y que sirven de apoyo para la ejecución de proyectos productivos y asistencia técnica así como para las acciones de capacitación a los FR.

La Federación realiza una aportación inicial por un monto máximo de 1.5 millones de pesos, la cual depende de las características de la región donde se ubica y su cobertura de municipios, comunidades, organizaciones y grupos productores a atender así como de la disponibilidad presupuestal del INI. Estos recursos pueden incrementarse con nuevas aportaciones fiscales.<sup>23</sup>

Los recursos transferidos tienen por objeto dotar de capacidad financiera al FR para que éste otorgue financiamiento a proyectos productivos de las comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas y deben reintegrarse 100% en efectivo al FR con una tasa de interés que asegure la sustentabilidad financiera del Fondo y que garantice la revolvencia de los recursos para el financiamiento de nuevos proyectos.

Las recuperaciones de los financiamientos del FR deben depositarse en una cuenta bancaria exclusiva para este tipo de recursos y, junto con los intereses que generen, se convierten en propiedad definitiva del FR para destinarse al financiamiento de nuevos proyectos productivos. El plazo para las recuperaciones de los financiamientos otorgados depende del estudio de mercado y rentabilidad de cada proyecto.

Los intereses generados (por el manejo de las cuentas bancarias de recursos no fiscales o por los créditos otorgados) deben cubrir los gastos de operación del Consejo Directivo y de la Contraloría Social del Fondo.

---

<sup>23</sup> Con base en el procedimiento autorizado por la SHCP y la Sedesol en el Documento Criterios para la Determinación de la Elegibilidad de Fondos Regionales.



Los recursos fiscales deben ser aplicados en el año fiscal de su autorización, de lo contrario no se le otorgarán nuevos recursos fiscales.

Los recursos fiscales deben destinarse para:

**Asistencia Técnica.** Por un monto máximo de 7% del presupuesto asignado a los FR a nivel nacional, son transferidos para su aplicación a cada FR y se destinan al pago de servicios profesionales por obra determinada de acuerdo con sus necesidades de asesoría técnica. El monto por FR se define entre las Oficinas Centrales y la Delegación Estatal correspondiente.

**Capacitación.**<sup>24</sup> Por un monto máximo de 5% del presupuesto autorizado a nivel nacional a los FR, se administran directamente en las unidades operativas de acuerdo con el programa de trabajo de cada Fondo.

**Proyectos productivos.** Estos recursos son transferidos al FR para su aplicación en proyectos de desarrollo comunitario regional que deben ser productivos viables y recuperables, orientados ha:

- Creación de fondos en zonas indígenas donde se ubica la población objetivo no atendida actualmente por el Programa.
- Consolidación de fondos cuyos resultados financieros operativos y organizativos muestren resultados positivos.
- Reactivación de fondos con desempeño deficiente que establezcan compromisos y plazos para subsanar las irregularidades y para lograr la recuperación de sus carteras vencidas.

En los dos últimos casos, debe destinarse 70% de los recursos a integrantes que no hayan recibido apoyos del Programa en ejercicios anteriores y el restante 30%, a grupos atendidos anteriormente que han reintegrado los recursos recibidos. Asimismo, deben destinar como mínimo 30% de los recursos autorizados al apoyo de proyectos operados por mujeres.

<sup>24</sup> Incluye la capacitación normativa y técnica administrativa.



Los gastos de operación de los proyectos pueden absorber hasta 5% del monto del crédito asignado, pero estos recursos también son recuperables.

Con objeto de garantizar que el programa operativo anual y el proyecto de presupuesto del INI correspondan a la demanda real de los productores indígenas éstos deben elaborar sus propuestas de proyectos<sup>25</sup> y elaborar<sup>26</sup> los expedientes técnicos de los proyectos.<sup>27</sup>

El Consejo Directivo de cada FR y el Secretariado Técnico reciben, revisan y priorizan las propuestas de proyectos presentados y se validan en campo con la participación de las comisiones Técnica, Financiera y de la Contraloría Social, así como de la dependencia normativa que corresponda, quienes deben formular conjuntamente una opinión por escrito e informarla a los demandantes.<sup>28</sup>

El Consejo Directivo y el Secretariado Técnico presentan en forma conjunta a la Asamblea General de Delegados los resultados de la validación para su análisis y aprobación.

De agosto a septiembre se elabora la propuesta definitiva de los proyectos a realizar el siguiente año y se propone el calendario de ministración de recursos, con base en la estacionalidad de gasto que fije el INI.

El cci presenta a la Delegación Estatal los expedientes técnicos con sus respectivos anexos para su validación, integración de la propuesta estatal y trámite ante las oficinas centrales.

---

<sup>25</sup> Deben incluir metas, número y nombre de los beneficiarios, programa de trabajo, responsables de la ejecución, desglose presupuestal (aportación federal, estatal y comunitaria), calendario de requerimientos de recursos, fechas y montos de recuperación del crédito al FR y copia del acta de la asamblea general donde se asienta el acuerdo de las bases para que sus representantes gestionen ante el Consejo Directivo la autorización del proyecto.

<sup>26</sup> Con el auxilio del Módulo de Apoyo correspondiente.

<sup>27</sup> Deben contener: nombre del proyecto, justificación, objetivos y metas, número y nombre de los beneficiarios, monto, cobertura geográfica y demográfica, fechas de inicio y término, estructura financiera, calendario de requerimiento de recursos presupuestales, calendario de recuperaciones, volúmenes de producción, estudio de mercado y determinación de la viabilidad técnica, ambiental y social del proyecto.

<sup>28</sup> La respuesta puede sugerir modificaciones a los expedientes técnicos que los demandantes deben realizar y devolver los expedientes para continuar el proceso.



En el año anterior al ejercicio fiscal<sup>29</sup> las áreas técnicas y normativas del INI,<sup>30</sup> en coordinación con las Delegaciones Estatales y los CCI, definen de forma inicial los techos del siguiente ejercicio por delegación, CCI y FR y elaboran el proyecto de presupuesto. De octubre a diciembre se elabora el calendario de ministraciones y al término de este periodo solicitan a las delegaciones estatales, los resúmenes y fichas técnicas de los proyectos para emitir una opinión normativa e integrar el concentrado nacional.

En enero del siguiente año, una vez definidos los techos presupuestales definitivos<sup>31</sup> se gestiona el oficio de autorización y anexos técnicos por actividad institucional, tipo de proyecto, proyecto y estado con desglose por Estado, CCI, FR, organización, municipio, localidad, metas y beneficiarios. Posteriormente, se emiten los oficios de autorización y anexos técnicos, en apego al presupuesto y calendario aprobado.

Aprobado el Proyecto de Presupuesto del INI se procede a elaborar las cuentas por liquidar certificadas (CLC) de acuerdo con un calendario mensual y montos establecidos en los oficios de autorización y anexos técnicos.

Cuando en la ejecución del proyecto se generen excedentes presupuestales (no mayores a 15% del presupuesto autorizado) el Consejo Directivo y el Secretariado Técnico<sup>32</sup> podrán ampliar las metas de proyectos y localidades autorizadas inicialmente o bien, destinarlos a nuevas localidades o proyectos.

De igual forma, cuando existan modificaciones presupuestales a los anexos técnicos del oficio de autorización de inversión se pueden reasignar recursos y metas a otros proyectos que cumplan con la normatividad del Programa.

---

<sup>29</sup> Con base en las fechas límite del proceso de planeación, programación y presupuesto que emite la SHCP y en los indicadores de evaluación y gestión del programa (tales como la situación organizativa los estados financieros y de alcance de metas de los FR)

<sup>30</sup> La Dirección de Operación y Desarrollo y la Secretaría Tesorería.

<sup>31</sup> Por parte de la Subdirección de Fondos Regionales con base en la aplicación de los Criterios para la Determinación de Elegibilidad.

<sup>32</sup> Previa aprobación de la Asamblea General de Delegados.



Por último, si algún proyecto autorizado no se ejecuta puede ser sustituido por otro que cumpla con la normatividad del programa y se adecue al monto autorizado, a más tardar el 30 de septiembre que es la fecha límite para presentar las solicitudes de modificación presupuestal al oficio de autorización de inversión.

A más tardar el último día de octubre debe quedar integrado el reporte nacional de autorización presupuestal modificado para hacerse del conocimiento de las instancias comunitarias e institucionales responsables del seguimiento, control y evaluación de los FR.

La cancelación de un proyecto procede cuando: conviene a los intereses del grupo a quien se asignó originalmente el financiamiento; se detecte que los beneficiarios directos no están cumpliendo con lo establecido en el expediente técnico y el convenio específico de concertación; o por inobservancia de la normatividad.

A partir del 15 de octubre del año fiscal correspondiente se deben identificar los recursos fiscales en poder de grupos de productores que no serán ejercidos al 31 de diciembre de ese año, los cuales deben ser reintegrados al INI en los primeros quince días de diciembre de ese año, quien a su vez, los reintegra a la Tesorería de la Federación durante los primeros cinco días hábiles del siguiente mes.

En el caso de que los recursos fiscales sean transferidos a los beneficiarios durante el último trimestre del año fiscal y los proyectos tengan posibilidades de realizarse la comprobación específica, para efectos de la contabilidad del Fondo Regional y su registro en el SIF, se puede realizar tres meses después de la recepción de los recursos sin rebasar el mes de marzo del siguiente año fiscal.

El proceso de ministración de los recursos fiscales inicia cuando la Sedesol los libera al INI y éste, a las Delegaciones Estatales y cci.

La liberación de recursos para su transferencia a los FR y de éstos a los grupos beneficiarios se realiza conforme a los calendarios autorizados por la SHCP mediante la entrega a los Consejos Directivos, en un plazo no mayor de cinco días hábiles después de su recepción, mediante la firma del Convenio General de Concertación y Transferencia de Recursos.



Por último, el Consejo Directivo del Fondo debe entregar en Asamblea General, dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción, los recursos a los grupos beneficiarios para la ejecución de los proyectos autorizados.

Lo anteriormente descrito refleja todavía un excesivo centralismo en las decisiones presupuestales o de recursos, basta mencionar que históricamente han sucedido numerosas manifestaciones de grupos indígenas y/o de FR que llegaron a tomar las delegaciones estatales del INI precisamente por disminuciones presupuestales sin aparente justificación.

La ejecución de las obras o adquisiciones correspondientes a los proyectos apoyados por los FR se realiza directamente por la instancia beneficiaria, con la corresponsabilidad del Secretariado Técnico.<sup>33</sup>

Cuando se trata de adquisiciones para una sola organización y/o comunidad beneficiada la Asamblea General decide el proveedor que más le conviene, cuidando la calidad y el precio de los productos y, de preferencia, seleccionando a proveedores locales o regionales.

En el caso de que varios grupos requieran comprar productos similares pueden organizarse para efectuar una compra consolidada, para lo que cada grupo nombra a un representante que participe en el procedimiento de adquisición, el cual será convocado por el Consejo Directivo y el Secretariado Técnico; la mayoría de los representantes decidirá a qué proveedor se le asigna el pedido o contrato.

En ambos casos, se debe efectuar el procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores, proporcionándoles un documento que contenga las bases y los requisitos mínimos así como las fechas de las juntas de aclaración, apertura de sobres técnicos, económicos y de fallo, conforme a lo indicado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su

---

<sup>33</sup> Esta corresponsabilidad se entiende como un acompañamiento puntual, preciso y oportuno de la operación de los proyectos para verificar que ésta se realice según los términos de referencia establecidos en su expediente técnico, en los convenios de Concertación y Transferencia de Recursos, así como en el Manual de Operación.



Reglamento así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.

Lo anterior es quizás una de las máximas contradicciones de un programa que supone favorecer a población indígena en condición de pobreza bajo un modelo productivo ya que las características mismas de los beneficiarios forzosamente hace suponer que se encuentran fuera del mercado capitalista formal, forzar a este tipo de procedimientos burocráticos y administrativos en regiones a veces tan alejadas y del ámbito rural supone cierta miopía institucional, el transparentar un proceso no necesariamente requiere de asumir las cargas impositivas de la Secretaría de Hacienda o en su lugar, si hubiera cooperación interinstitucional se debería atender las delicadas condiciones de la población indígena en la búsqueda de mecanismos eficientes que logren la tan ansiada transparencia en el manejo de recursos.

Para la adquisición de productos agropecuarios la Asamblea General de Delegados debe programar las visitas de campo por parte del personal técnico del INI, la dependencia normativa, el Consejo Directivo, la Contraloría Social del Fondo y el técnico responsable de proyecto, para seleccionar los productos a adquirir de acuerdo con el proyecto productivo de que se trate.

Para garantizar un ejercicio transparente de los recursos y para efectos de control y registro contable de los Fondos Regionales, en todos los casos, el Consejo Directivo y el Secretariado Técnico integrarán un expediente unitario por proyecto, en el que se conserve toda la documentación comprobatoria original que ampara los gastos efectuados.

Las facturas deben cumplir con los requisitos que establece la legislación fiscal vigente o estar validadas por la autoridad local (comisariado ejidal, agente municipal, o presidente municipal).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Con las firmas o huella digitales de los representantes de los comités locales del proyecto y la certificación de la compra - venta por parte de la asociación ganadera local más cercana a donde se efectúe la compra, si se trata de ganado.





Al terminar un proyecto, la organización ejecutora, el Secretariado Técnico y la Comisión de Contraloría Social deben efectuar un corte de caja de finiquito del proyecto, considerando los montos autorizados, según el oficio de autorización y los anexos técnicos o de modificación de inversión, ministrados y ejecutados.

El INI puede dar por concluido el Convenio de Concertación con un Fondo Regional en cualquiera de los siguientes casos:

➤ Cuando no se logre quórum legal en tres Asambleas Generales de Delegados consecutivas.

En caso de que durante tres meses consecutivos no proporcione información sobre la situación organizativa, operativa y financiera de los proyectos autorizados con recursos fiscales del FR

Cuando se comprueben violaciones reiteradas a la normatividad del programa por parte de las organizaciones, comunidades, grupos de productores o del Consejo Directivo del FR y no hayan sido sancionados por la Asamblea General.

Cuando se niegue al INI el acceso a la documentación en poder del Fondo o no se atiendan sus solicitudes de información.

➤ Cuando lo solicite el Consejo Directivo por mandato de la Asamblea General del Fondo.

Con apoyo del INI, cada FR debe alimentar mensualmente al Sistema de Información de Fondos Regionales (SIF) para llevar control de los tipos de proyecto, organizaciones apoyadas, montos por proyecto, número de beneficiarios, plazos e índices de recuperación, padrones de organizaciones y beneficiarios, avances de obra, alcance de metas, actualización de los nombramientos de delegados a la Asamblea General y Consejos Directivos.

### 1.3.2 Agro ecología productiva y ecoturismo

El Programa de Agroecología Productiva se originó en dos proyectos llevados a cabo durante la administración 1989-1994. El primero consistió en la compilación, sistematización y análisis de información bibliográfica sobre medicina tradicional



de los pueblos indígenas de México y sus recursos, que consideraba flora, fauna, ceremonias y ritos.<sup>35</sup>

Por su parte, el proyecto Pueblos indígenas, ecología y producción para el desarrollo sustentable se enfocaron a buscar estrategias para fomentar la participación de los pueblos indígenas en el diseño, manejo y control de áreas naturales protegidas y la preservación de territorios indígenas con alta biodiversidad.

Ambos proyectos sentaron las bases para incluir dentro de la estructura institucional un programa que brindara apoyo a las organizaciones indígenas y no gubernamentales interesadas en desarrollar proyectos que promovieran la diversificación productiva así como el rescate, conservación, manejo y aprovechamiento integral de los recursos naturales en las áreas y territorios indígenas.

En el periodo 1995-1997 operó el programa Conservación y Restauración de Ecosistemas, Proyecto K002, Agroecología Productiva y sus objetivos se enfocaron al establecimiento de modelos de desarrollo comunitario sustentable.

Se elaboraron estrategias de operación para garantizar que las organizaciones y comunidades indígenas beneficiarias recibieran directamente los recursos económicos destinados al apoyo de proyectos de manera que se fortaleciera su participación en cada proceso y las transferencias fueran más eficientes y transparentes. Asimismo, se buscó que las organizaciones no gubernamentales, promotoras y acompañantes de los proyectos, se comprometieran a continuar brindando asesoría, capacitación y seguimiento a las acciones realizadas en cada proceso.

Desde entonces, apoya a proyectos productivos sustentables con apego a la normatividad y lineamientos programáticos y presupuestarios del INI. La aprobación de cada una las propuestas de proyecto se sujetan a un análisis de

---

<sup>35</sup> La investigación dio como resultado la Biblioteca de la Medicina Tradicional Mexicana publicada por el INI a finales de 1994.



gabinete y a una evaluación de campo, a partir de los cuales se determina su viabilidad ecológica, social, económica y productiva.

Las líneas de acción que desarrolla el Programa de Agroecología Productiva son:

- Fomenta la organización social indígena al incorporar su participación en planes y programas gubernamentales de desarrollo orientados al aprovechamiento integral de sus recursos naturales y al ordenamiento ecológico de su territorio, así como el control y vigilancia de los mismos.
- Promueve la concurrencia de instancias gubernamentales, no gubernamentales y privadas en el fortalecimiento financiero y técnico de los proyectos.
- Diseña y ejecuta acciones de capacitación y asistencia técnica en temas ligados al desarrollo sustentable y la diversificación productiva.
- Propicia e impulsa que los pueblos indígenas y sus comunidades manejen sus recursos naturales, incorporando tecnologías propias e inducidas acordes con su propia cultura.
- Impulsa programas piloto en comunidades indígenas considerando una estrategia micro regional y el enfoque de sustentabilidad.
- Promueve la participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, académicas y de investigación, en proyectos y programas de desarrollo sustentable propuestos por las organizaciones y comunidades indígenas.
- Apoya y propicia tareas de rescate y conservación de material genético de especies de flora y fauna en peligro de extinción, amenazados, endémicos y de interés (ritual, medicinal o alimentario) para las comunidades indígenas.



- Estimula la formación de bancos de germoplasma y fomenta los ya establecidos.

Las principales estrategias de operación que se llevan a cabo son:

- Conocer y sistematizar la demanda local y regional de los pueblos indígenas en el desarrollo de proyectos productivos sustentables.
- Diagnosticar la demanda de proyectos para dar prioridad a aquellos que se desarrollen en regiones de atención inmediata y prioritaria.
- Dar seguimiento a los proyectos apoyados, evaluando los avances y logros obtenidos en términos ecológicos, sociales, económicos y productivos.
- Gestionar recursos financieros alternativos y complementarios ante instituciones nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.
- Transferir, mediante convenios de concertación, recursos financieros a las organizaciones y comunidades indígenas para el desarrollo de proyectos productivos acordes con la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales.
- Promover y ejecutar encuentros regionales y nacionales y otras reuniones propicias para el intercambio de experiencias entre las organizaciones y comunidades que desarrollan este tipo de proyectos.

Pese a lo anterior la modalidad antes descrita no incorpora eficientemente la cooperación de otras instituciones incluso de nivel federal, es así que entonces es recurrente observar proyectos ecoturísticos sin aprobación de Semarnat por ejemplo en el manejo turístico de una presa o de áreas protegidas, tampoco existen Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) ni en el nivel general,



particular o regional, generándose incluso conflictos ante la nula factibilidad institucional o de acuerdos firmados y con el compromiso explícito de las diversas Secretarías estatales o federales a las que les competiera los diversos proyectos.

#### *Objetivo general*

Promover en las comunidades indígenas y grupos étnicos la ejecución de proyectos encaminados al aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales así como a la preservación y mantenimiento de los ecosistemas naturales de sus regiones, en concordancia con la producción de satisfactores necesarios para la vida.

#### *Objetivos específicos*

- Apoyar con recursos económicos a las comunidades indígenas para el desarrollo de paquetes tecnológicos, de capacitación y asistencia técnica e infraestructura básica para la operación de proyectos encaminados a la conservación y uso sustentable de recursos naturales, en el ámbito local y regional.
- Incorporar la participación indígena en la elaboración y ejecución de los programas gubernamentales de desarrollo sustentable.
- Promover la participación de la iniciativa privada así como del sector social y gubernamental en la conformación de fondos de apoyo específicos para la ejecución de proyectos comunitarios de conservación y uso sustentable de recursos naturales, que otorguen servicios ambientales y sean operados por las propias comunidades.
- Promover la concurrencia de instancias gubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas para la transferencia de tecnología, capacitación y de asistencia técnica, en aspectos ligados a la conservación y uso sustentable de recursos naturales.

#### *Responsables del programa y acciones complementarias*

El INI es el responsable de difundir los objetivos, líneas de acción y estrategia operativa del proyecto así como de transferir los apoyos autorizados a las



organizaciones, comunidades y grupos de trabajo beneficiarios, quienes son los responsables del ejercicio transparente en la operación, desarrollo y apropiación.

### *Población objetivo*

El Programa se dirige a la población indígena agrupada en organizaciones con o sin figura asociativa, comunidades, unidades familiares de producción y productores que presenten proyectos ambientalmente viables, enfocados a la conservación y manejo de recursos naturales así como al aprovechamiento integral y sustentable.

Las RO prevén que se de preferencia a la población indígena en situación de pobreza establecida en alguna de las áreas naturales prioritarias para la administración federal y el INI.

### *Criterios de elegibilidad de los beneficiarios y proyectos*

#### *Beneficiarios*

Para ser sujeto de apoyo se requiere que la población objetivo no haya recibido un apoyo similar en otros programas federales para los mismos rubros o conceptos de gasto y que aporte los recursos humanos y financieros, materiales, mano de obra, infraestructura y terrenos que complementen la ejecución del proyecto.

No son sujetos de apoyo los servidores públicos de ninguna dependencia de gobierno en sus diferentes niveles ni aquellos productores que no cumplan con los requisitos y objetivos del Programa.

#### *Proyectos*

Los apoyos económicos se orientarán a la operación de proyectos viables que:

- Surjan como iniciativa propia de las organizaciones, comunidades y grupos de trabajo y cuyo objetivo sea la conservación y el uso sustentable de recursos naturales.
- Estén encaminados a la preservación de los ecosistemas y a aumentar la abundancia de especies en áreas naturales.



- Promuevan la participación de grupos u organizaciones de mujeres indígenas y fortalezcan su papel en la conservación de recursos naturales así como en la permanencia y transmisión de conocimientos y prácticas tradicionales pertinentes para la utilización sostenible de la naturaleza.

Las vertientes generales en las que deben operar los proyectos son:

- ✓ Agricultura orgánica
- ✓ Conservación de suelos
- ✓ Reforestación
- ✓ Conservación, manejo y aprovechamiento de fauna de importancia económica, ecológica y cultural
- ✓ Ecoturismo, turismo alternativo (cultural, científico, cinegético, de aventura, campismo, montañismo y pesca deportiva, entre otras)
- ✓ Rescate y conservación de germoplasma
- ✓ Manejo y aprovechamiento de flora de importancia económica, ecológica y cultural para los grupos indígenas
- ✓ Educación ambiental
- ✓ Enotecnias para riego
- ✓ Manejo y creación de reservas naturales comunitarias
- ✓ Proyectos comunitarios para el ordenamiento del territorio
- ✓ Protección de conocimientos, prácticas tradicionales y propiedad intelectual
- ✓ Acuacultura
- ✓ Agroforestería
- ✓ Selvicultura
- ✓ Apicultura
- ✓ Manejo y recuperación de cuencas y micro cuencas.

Se da prioridad a los proyectos que integren la participación diferenciada de instituciones académicas y de investigación así como del sector privado y social en el apoyo a los distintos componentes del proyecto.



En los proyectos de ecoturismo se da prioridad a las organizaciones indígenas legalmente constituidas que demuestren experiencia en el desarrollo de ese tipo de proyectos y que consideren la participación diferenciada de otras dependencias federales y estatales de turismo.

#### *Orientación de los recursos*

Los apoyos deben destinarse a:

- El establecimiento de infraestructura productiva, equipamiento, adquisición de materiales diversos y materias primas necesarias para la operación de los proyectos.
- Pago de jornales o mano de obra.
- Gastos de operación de la organización (5%).
- Asesoría y capacitación (talleres, cursos, encuentros, entre otros).<sup>36</sup>

#### *Consultoría.*<sup>37</sup>

Las organizaciones indígenas afiliadas a los FR pueden utilizar el mismo esquema para la recuperación y revolvencia de los recursos transferidos, pero estas recuperaciones deben canalizarse a la creación de fondos especiales para el desarrollo sustentable y apegarse al esquema de comprobación y ejercicio de recursos previsto en las RO.

El monto máximo de los apoyos es de 300 mil pesos para proyectos productivos sustentables y de conservación de recursos naturales, y un millón de pesos para proyectos eco turísticos o de turismo alternativo.

#### *Esquema de operación*

<sup>36</sup> Este concepto se considera como un componente fundamental para la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios ya que, conjuntamente con el desarrollo y la utilización de paquetes tecnológicos de bajo impacto ambiental, garantizará la producción y la conservación de los ecosistemas naturales.

<sup>37</sup> Contratación de especialistas para la realización de estudios de mercado, factibilidad, impacto ambiental, planes de manejo, ordenamiento del territorio y elaboración de diagnósticos comunitarios, que son básicos para la planeación y garantía de viabilidad ecológica de los proyectos. La responsabilidad de la contratación de asesores, capacitadores y consultores recae en la organización o grupo de trabajo proponente del proyecto. Para el pago de estos conceptos sólo se podrá destinar hasta 20% del monto total aprobado en cada proyecto.





El INI es responsable de elaborar la Convocatoria Anual del Programa invitando a las organizaciones, comunidades, unidades familiares de producción y productores indígenas a presentar proyectos viables enfocados a la conservación y el uso sustentable de recursos naturales.

La convocatoria es nacional y se da a conocer los primeros cinco días hábiles de junio mediante carteles, trípticos, anuncios de radio (en radiodifusoras indígenas o comerciales), así como en diarios de circulación nacional y local. Durante los siguientes 25 días hábiles las propuestas de proyectos se reciben en los centros coordinadores indigenistas (cci), las delegaciones estatales y las oficinas centrales del INI.

Para solicitar el apoyo las organizaciones deben presentar una carta de solicitud de apoyo y una propuesta de proyecto que incluya objetivos, metas y acciones encaminadas a la conservación y uso sustentable de recursos naturales así como el monto solicitado.

La pertinencia del apoyo se determina en el seno de un Comité Estatal de Planeación y Evaluación de Proyectos Indígenas para el Desarrollo Sustentable convocado por la delegación estatal y conformado por representantes de:

- Instituciones académicas o de investigación. (Aunque en la realidad nunca estaban enterados de dichos proyectos o bien su participación era mínima).
- Organismos no gubernamentales nacionales o internacionales con presencia en la entidad.
- Otras dependencias de los gobiernos estatales encargados de la protección al ambiente.
- Organizaciones indígenas del estado.

Estos representantes deben contar con experiencia de trabajo a nivel local, regional o estatal en aspectos de desarrollo sustentable o ligado a las vertientes generales mencionadas. Asimismo, al menos debe participar un técnico operativo responsable del programa en la entidad y un técnico adscrito al programa en oficinas centrales.



El Comité sesiona durante julio y agosto emitiendo un dictamen de cada uno de los proyectos recibidos que queda asentado en un acta.<sup>38</sup> Los resultados son inapelables y están sujetos a la disposición y techo presupuestal definido para la entidad y son la base de la planeación, programación y presupuestación por entidad durante septiembre.

El CCI gestiona, elabora y suscribe los convenios de concertación para los proyectos aprobados, con el fin de entregarles los apoyos económicos durante los 15 días hábiles subsecuentes a la ministración de oficinas centrales.

Para la entrega de apoyos económicos, las organizaciones legalmente constituidas presentan su Acta Constitutiva protocolizada mientras que los grupos o comités comunitarios de trabajo que no están legalmente constituidos presentan el Acta Constitutiva levantada en Asamblea General comunitaria y avalada por la máxima autoridad de la comunidad, que establezca el lugar y fecha de conformación así como los nombres y cargos de los representantes (presidente, secretario y tesorero).

En ambos casos los representantes son los responsables de suscribir el convenio de concertación y de recibir los recursos.

El INI debe elaborar un programa de trabajo para supervisar y dar seguimiento a los proyectos así como promover la participación social en todas las actividades y etapas de su desarrollo, procurando que todos los miembros de la organización o grupo de trabajo participen en su planeación, diseño y ejecución.

Para la contratación de asesoría técnica o desarrollo de cursos de capacitación debe elaborarse un programa de trabajo que al menos contenga el desglose de gastos por concepto, el padrón o lista de participantes y los resultados esperados.

Al término del ejercicio de los recursos los beneficiarios deben entregar al INI copia de los comprobantes de los gastos erogados durante la ejecución del

---

<sup>38</sup> Los resultados deben hacerse del conocimiento de la organización, comunidad o grupo de trabajo proponente, por escrito, durante los 15 días hábiles siguientes al término de las sesiones.



proyecto que incluyan el nombre del establecimiento o proveedor, el domicilio, el precio unitario y el monto total de la compra. Si las adquisiciones son materiales de la región, las comprobaciones deben estar avaladas por la organización y la máxima autoridad de la localidad. Asimismo, deben incluirse las nóminas de pago de ayudas alimenticias, pago de jornales y apoyo para traslados, entre otros.

### 1.3.3 Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos Península de Yucatán (FIDA)

La misión especial del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que en 1992 visitó México, a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), recomendó poner en práctica una estrategia de desarrollo rural que guiara su colaboración con el gobierno mexicano durante los siguientes años. Como resultado de tal estrategia, y en consulta con las autoridades mexicanas, se identificaron cuatro tipos de proyectos susceptibles de considerarse líneas de trabajo prioritarias.

De acuerdo con estas recomendaciones, los comités de revisión internos del FIDA seleccionaron el Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Milpera de la Península de Yucatán, que ofrecería beneficios a comunidades indígenas mayas caracterizadas por los elevados índices de pobreza localizadas en una región con potencial productivo donde el INI impulsa programas de desarrollo por medio de los FR.

El Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán está dirigido al desarrollo integral de las comunidades mayenses de los tres estados que conforman la península: Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Su estructura permite apoyar tanto la reorganización de los servicios productivos (concebidos sobre la base de la autonomía y la participación directa de los beneficiarios) como el desarrollo institucional y de procedimientos para el financiamiento destinado a campesinos indígenas que normalmente no son sujetos de crédito, pero que tienen oportunidades de inversión. Asimismo, contribuye al desarrollo de los FR mediante diversas acciones de organización,



capacitación y asesoría que inciden en su fortalecimiento institucional como instancias de intermediación financiera.

Su mayor aportación es la instrumentación de acciones de beneficio social orientadas a elevar la calidad de vida de la población y a asegurar el acceso de la población rural al financiamiento y los apoyos técnicos necesarios para mejorar las formas y la calidad de los proyectos productivos.

#### *Objetivo general*

Beneficiar a las comunidades indígenas mayas caracterizadas por elevados índices de pobreza así como fortalecer los procesos organizativos y productivos de los grupos indígenas de la Península de Yucatán.

#### *Objetivos específicos*

- Mejorar el ingreso y las condiciones de vida de la población objetivo.
- Fortalecer a los FR como mecanismos financieros de carácter social que posibiliten condiciones de desarrollo socioeconómico, bajo criterios de recuperabilidad, revolvencia y sustentabilidad.
- Establecer mecanismos que favorezcan una distribución equitativa de los beneficios del Proyecto, considerando conceptos de género y edad.

#### *Población objetivo*

La población objetivo se compone principalmente de 10 000 familias mayas en condiciones de pobreza extrema, organizadas en grupos y asociadas en los 13 FR que operan en la Península de Yucatán (5 en Campeche, 3 en Quintana Roo y 5 en Yucatán).

#### *Criterios de elegibilidad*

##### *De la población objetivo*

Para recibir los apoyos de esta vertiente se requiere:

- Ser residentes de la Península de Yucatán.
- Ser productores en pobreza extrema.
- Pertener a hogares indígenas.
- Contar con unidades de producción de alrededor de cinco hectáreas.



- Tener arraigo comprobado en la comunidad.
- Dedicarse a actividades productivas viables.

#### *De las organizaciones indígenas*

Las organizaciones indígenas que pueden beneficiarse de esta vertiente deben:

- Localizarse en comunidades de regiones prioritarias de atención inmediata, en las micro regiones definidas por la Sedesol y o determinadas por el INI.
- Ser miembros de alguno de los 13 FR de la Península de Yucatán.
- Solicitar su ingreso al padrón de organizaciones de los FR.
- Contar con el aval comunitario.

#### *De los proyectos productivos*

Para recibir los apoyos de esta vertiente se requiere

- Demostrar, mediante expediente técnico, su viabilidad técnica, económica, social y sustentabilidad ambiental de acuerdo con el potencial de la región y de los grupos u organizaciones.
- Contar con dictamen de validación emitido por la Comisión de Evaluación del Fondo Regional.
- Garantizar la disponibilidad de los recursos básicos requeridos para la ejecución del proyecto.
- Ser aprobado por la Asamblea General del Fondo Regional.
- Ser priorizada por la comunidad con apoyo de los FR y del INI.
- Comprometerse a aportar como mínimo 25% del costo total del proyecto.

#### *Enfoque de género*

Además de buscar mayores recursos para la operación de proyectos productivos de organizaciones de mujeres, esta vertiente fomenta su participación en el interior de las organizaciones por lo que pretende asegurar que el número de beneficiarias ascienda a 40 por ciento.

#### *Modalidades de acción*



Los recursos de esta vertiente se orientan a tres componentes:

#### *Financiamiento a inversiones*

Apoyos directos para el financiamiento a proyectos productivos, asistencia técnica, formulación de proyectos y estudios de preinversión así como acciones de capacitación contable a cargo del INI para fortalecimiento institucional de los FR.

Estos recursos son transferencias directas del INI a los FR mediante convenios. Los recursos de esta vertiente se orientarán preferentemente al financiamiento de proyectos operados mediante este componente.

Los proyectos apoyados deben garantizar la sustentabilidad financiera de los fondos, así como la revolvencia del financiamiento para nuevos proyectos.

#### *Promoción a la demanda de servicios*

Comprende apoyos para el impulso a acciones de promoción directa y de comunicación y difusión para el fomento a procesos organizativos de los beneficiarios del Proyecto en las comunidades indígenas, Fondos Regionales y los albergues escolares indígenas.

#### *Servicios para el desarrollo tecnológico*

Abarca apoyos para la capacitación, estudios técnicos específicos, consultorías especializadas y los gastos del Consejo Asesor en Tecnología, que permitan el incremento de la producción y la productividad, la incorporación de tecnologías tradicionales y modernas de mayor impacto así como la formación de dirigentes, representantes comunitarios e integrantes de los consejos directivos de los FR.

#### *Gastos de operación*

Destina 6% de los recursos de esta vertiente al financiamiento de los gastos de operación de las unidades ejecutoras del proyecto que operan y dan seguimiento a las acciones ejecutadas, excepto servicios personales.

#### *Operación del proyecto*

Las acciones que están vinculadas directamente con los FR se sustentan en la Asamblea General como órgano de decisión; la Contraloría Social como órgano



de vigilancia; el Consejo Directivo como órgano de administración y las organizaciones y comunidades como órganos operativos.

Se financian proyectos productivos viables presentados por grupos, comunidades u organizaciones agrupadas en los FR, aprobados por la Asamblea General del Fondo Regional correspondiente, que deben recuperarse en su totalidad al FR. Las tasas de interés y los plazos de recuperación son decisión de cada Asamblea General de Delegados, pero deben garantizar la sustentabilidad financiera del Fondo.

Del total de beneficiarios que reciben apoyo para el financiamiento de proyectos productivos al menos 50% son grupos organizados que no han operado anteriormente con los FR. Los grupos que reciben recursos para formulación de proyectos y estudios de preinversión deben ofrecer propuestas de inversión al año siguiente.

Para los servicios de asistencia técnica y formulación de proyectos el INI realiza la transferencia al FR correspondiente mediante convenio de concertación.

Una vez autorizada la propuesta de inversión y liberados los recursos para el financiamiento de proyectos productivos el INI los ministra directamente a cada FR el cual lo entrega a los grupos durante los cinco días subsecuentes, mediante la firma del Convenio Específico de Transferencia de Recursos, recabando las actas de la asamblea del Consejo Directivo y de la Asamblea General de Delegados del FR con el grupo, comunidad u organización beneficiaria.

Tres aspectos sobre salen en toda la descripción del programa antes expuesto; excesivo centralismo en las decisiones presupuestales, contradicciones entre los objetivos del programa y sus modalidades y la operación que debe seguir, olvidado por completo el tipo de población objetivo que busca beneficiar e intervención centralista en las decisiones de corte financiero (montos y plazos) que reflejan un programa alejado de las decisiones racionales de tipo económico y social que pudieran tener las distintas etnias y/o grupos indígenas del país.



Como se puede observar la descripción del programa y sus alcances puede resultar complejo y difícil de entender por eso se expone a manera de resumen un cuadro con los puntos más substanciales sin embargo es en la manera como fue establecido el programa donde se encuentra varios problemas que influyen de alguna forma en el éxito o fracaso del programa pues las decisiones económicas que realizan sus destinatarios se debe en mucho a la configuración del mismo PDEPPI cuando menos durante 2002.





**Cuadro 1.8 Descripción de las modalidades que integran el PDEPI hasta 2002 (resumen)**

FRDPI	AP y E	APARI (FIDA)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo financiero a proyectos productivos viables y recuperables de comunidades, grupos, OI.</li> <li>- Incrementar INFRAESTRUCTURA productiva y capital de trabajo</li> </ul>	<p>Promover en comunidades indígenas para el desarrollo de paquetes tecnológicos, capacitación y asistencia técnica e infraestructura básica para la operación de proyectos encaminados para la conservación y uso sustentable de recursos naturales en el ámbito local y regional.</p>	<p>Beneficiar a las comunidades indígenas mayas caracterizados por elevados índices de pobreza así como fortalecer los procesos organizativos y productivos de los grupos indígenas de la península de Yucatán</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el ingreso y condiciones de vida</li> <li>- Fortalecer FR bajo criterios de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperabilidad</li> <li>• Revolvencia</li> <li>• Sustentabilidad</li> <li>• Distribución equitativa de beneficios considerando género y edad.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Población</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos indígenas asociados: ejidos, OSC, integrantes de los F.R. localizados en regiones de atención inmediata y prioritaria, y 250 micro regiones</li> <li>- Indígenas pobres que se dediquen a actividades productivas con arraigo a su comunidad o ejido.</li> <li>- OSC, comunidades o ejidos de productores indígenas con ocho socios mínimo con la aprobación de la asamblea comunitaria para ser integrantes de un F.R.</li> </ul>	<p><b>Población objetivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indígenas agrupadas en organizaciones con o sin figura asociativa</li> <li>- Unidades familiares de producción y productores que presenten proyectos ambientales viables enfocados a la conservación y manejo de recursos naturales.</li> <li>- Las R.O. de preferencia si están en situación de pobreza en áreas naturales prioritarias.</li> </ul>	<p><b>Población objetivo</b></p> <p>10,000 familias mayas en condiciones de pobreza extrema, organizadas en grupos y asociadas en los 13 F.R. que operan en la península de Yucatán,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 Campeche</li> <li>- 3 Quintana Roo</li> <li>- 5 Yucatán</li> </ul>
<p><b>Requisitos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estar en el catálogo de F.R. del I.N.I.</li> <li>- En el año anterior hayan tenido recuperaciones superiores o iguales a su promedio ponderado histórico.</li> <li>- Cumplan con las R.O. y lineamientos.</li> <li>- Cuente en su reglamento interno con lineamientos de operación y recuperación de los financiamientos otorgados.</li> <li>- Cuente con criterios para establecer la tasa de interés.</li> </ul>	<p>Los beneficiarios no hayan recibido apoyo similar en otros programas federales          No En servidores públicos</p>	<p><b>Criterios de elegibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser residentes de la península de Yucatán</li> <li>- Ser productores de pobreza extrema</li> <li>- Contar con unidades de producción de alrededor de cinco hectáreas</li> <li>- Tener arraigo comprobado en la comunidad</li> <li>- Dedicarse a actividades productivas viables</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el INI



#### 1.4 Breve revisión histórica de los Fondos Sociales como entidades microfinancieras.

El PDEPPI hace uso del concepto de fondos social que sin duda es interesante como un instrumento de micro financiamiento de ahí su importancia de citar brevemente lo expuesto por la Dra. Carola Conde Bonfil al respecto de los fondos sociales desde el punto de vista histórico.

Los fondos sociales (FS) que operan actualmente son el resultado de la acumulación de esfuerzos y modelos en la atención a la pobreza que se han ido implantando con niveles variados de éxito.

Los orígenes de este tipo de programas se pueden trazar a partir de 1950 cuando comienza a darse un énfasis mundial en programas específicos de atención a la pobreza. Surgen entonces las propuestas de lo que se conoció como "desarrollo comunitario", primero impulsadas en la India a partir de 1951 y de ahí esparcidas al resto del mundo, en las que se creía que los factores internos a las comunidades eran la causa de la pobreza.

Ante el fracaso de estas propuestas aparece la llamada "revolución verde" que hacía hincapié en la necesidad de proveer apoyos a la producción para generar alimento barato. La revolución verde dejó sin embargo fuera de créditos a los sectores más pobres de la población.<sup>39</sup> Ante esta paradoja (programas para pobres que excluyen a los pobres), surge el llamado "*targeted approach*" en el que se seleccionaban grupos en condiciones de marginación y se enfocaba la atención a ellos. Sin embargo, este programa fracasa porque no atacaba las condiciones estructurales que mantenían a los pobres en su condición.<sup>40</sup>

A partir de los setenta se comienza a impulsar un nuevo paradigma: el "*poverty-oriented development*" que enfatizaba la importancia de "crecer con redistribución".<sup>41</sup>

<sup>39</sup> V. Shiva, *The Violence of the Green Revolution*, Penang, Malasia, Third World Agriculture, Ecology and Politics, Zed Books y Third World Network, 1991.

<sup>40</sup> K. Westergard, "People's Participation, Local Government and Rural Development, The case of West Bengal, India", *CDR Research Report*, núm. 8, Copenhague, Dinamarca, 1985.

<sup>41</sup> Chanery, 1974.



Este modelo fracasó al no considerar incentivos adecuados, ni la importancia de las instituciones en el desarrollo.

A mediados de los setenta surge un nuevo modelo, el "Desarrollo Rural Integrado" (DRI), que más que los modelos anteriores, impulsaba la autogestión y la descentralización como claves para el desarrollo de grupos marginados. Paralelamente, la Organización Mundial del Trabajo propone lo que se conoció como "enfoque de necesidades básicas" (ENB), en el que se buscaba que fueran los pobres quienes definieran sus necesidades.<sup>42</sup>

Estas dos propuestas, el DRI y el ENB, contribuyeron a construir lo que a partir de los ochenta se denominó el "Desarrollo Participativo", en el que se busca que los beneficiarios de programas sean actores y autores de su propio desarrollo.<sup>43</sup>

A partir de la segunda mitad de los ochenta ciertas variantes de este enfoque comenzaron a promover la participación de organizaciones intermedias en la provisión de servicios.

#### 1.4.1 Los fondos sociales como estrategia de desarrollo.

Estas ideas confluyen en la creación de FS que surgen como un esfuerzo para reducir los efectos negativos que el llamado "ajuste estructural" había generado en varios países del Tercer Mundo. Los FS se enfocaron a atender algunos de los más sentidos problemas sociales creados por la astringencia económica. En la actualidad los FS es el instrumento antipobreza por excelencia de los organismos internacionales. Se estima que desde finales de los ochenta el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los principales donadores europeos gastaron cerca de cuatro billones de dólares en FS.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Programa de Empleo en el Mundo de la OIT, *Popular Participation in Decision-making and the Basic Needs Approach to Development: Methods, Issues and Experiences*, Ginebra, Suiza, Organización Internacional del Trabajo, 1978.

<sup>43</sup> Alejandro Natal, *Critical Review of the Peoples Participation Approach to Development Administration*, en *Estudos & Documentos*, Serie II, núm. 4, Lisboa, Portugal, Centro Português de Investigación en Historia y Trabajo Social, 1996.

<sup>44</sup> J. Tendler, *The Rise of Social Funds: What are They a Model of?*, Draft report for MIT/UNDP Decentralization Project, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 1999.



Los FS han sido ampliamente utilizados en América Latina y son muy comunes en África. En cada región tienen diferencias, pero todos siguen un patrón, "responder a la demanda". Muchos de los FS consisten en preguntar a la comunidad sobre cómo les gustaría gastarse una inyección externa de recursos en proyectos de interés colectivo.

Las ideas que sustentan los FS son:

- Descentralizar la promoción del desarrollo.
- Obtener recursos del sector privado.
- Movilizar a los beneficiarios.
- Crear programas orientados a la demanda más que a la oferta de atención.

#### 1.4.2 Programas de atención a la pobreza en México

Hasta antes de los setenta el gobierno mexicano enfrentaba los problemas de pobreza mediante un continuo y constante incremento de la cobertura de instituciones sociales, esfuerzos de ampliación del mercado de trabajo y crecimiento del gasto público en renglones como el educativo, salud, abasto e infraestructura.<sup>45</sup> Sin embargo, la ineficacia de algunas de estas instituciones, las crisis económicas y la politización de la provisión de servicios condujo a que la oferta no satisficiera la demanda.

Así, a partir de los setenta comienza a surgir en México una serie de programas específicos de atención a la pobreza que, en lo general, ha ido retomando y aterrizando a la realidad mexicana los enfoques revisados en párrafos anteriores: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) de 1973 a 1984; el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que operó de 1977 a 1983; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) a principios de los ochenta y

---

<sup>45</sup> Enrique Del Val, "Los programas contra la pobreza en México", *Documento de Trabajo*, núm. 8, México, Fundación Rafael Hernández Preciado, AC, mimeo, 1998.



el ramo 26 de Desarrollo Regional que se creó en 1985 y que se reordenó bajo los lineamientos del Programa para Superar la Pobreza (1995).<sup>46</sup>

#### 1.4.3 La participación de las OSC en la atención a la pobreza.

Como parte de lo aprendido en estos programas, desde finales de los ochenta con las propuestas del desarrollo participativo se comenzó a promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En los noventa, en los FS hay generalmente OSC implicadas en alguna parte del proceso, desde el diseño hasta la operación de proyectos.

### 1.5 Taxonomía económica del PDEPPI

El PDEPPI de alguna forma adquiere la figura de política económica por sus características propias y su permanencia en el tiempo que ya supera 10 años y aunque este cambie de nombre o su dirección pase de una secretaría de estado a otra la esencia del programa como una política económica dirigida a los indígenas de México permanecerá, el término "taxonomía" esta compuesto por las raíces del griego "taxis" que significa ordenación y, "nomos", o sea ley, este término es probable que sea excesivo para referirse al propósito de establecer un cierto orden o clasificación de las políticas económicas y en especial del PDEPPI en donde quizás no pueda darse una taxonomía propiamente dicha pero se puede ofrecer una ordenación hipológica y de conceptos básicos que en lo particular son útiles analíticamente para la comprensión de los siguientes capítulos de la presente tesis.

Así en función del carácter propiamente dicho de las políticas económicas llevadas a cabo (dando especial importancia a los instrumentos utilizados), del nivel de actuación y del período en el que se desea actuar, es posible diferenciar al PDEPPI en función del carácter de los instrumentos que utiliza, el programa que aquí se analiza puede ser distinguido en primer lugar como una **política de ordenación**<sup>47</sup> (*ordnungspolitik*) según la literatura alemana sobre política económica ya que el

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Su contra parte son las políticas de proceso que son todas la actuaciones directamente encaminadas a resolver los problemas de desequilibrios específicos derivados del funcionamiento de la economía y su campo de acción es más amplio como el desequilibrio en la balanza de pagos u otros.



programa intenta establecer o modificar el "marco" de actuación de una parte de la economía encaminado a hacer efectivo el mercado como campo de competencia para que este funcione bien por una parte, y a defenderlo de las posibles posiciones de dominio de algunos oferentes o demandantes, por otra<sup>48</sup>.

Por otro lado con base en los instrumentos que utiliza el PDEPPI, podemos clasificar a este como una **política cualitativa**<sup>49</sup> ya que esta se orienta hacia la introducción de cambios estructurales en la economía, aunque sin afectar los aspectos esenciales de la organización económica pero en alguna medida si afecta los aspectos sociales cuando aquella política se encuentra bien focalizada

Por último el PDEPPI tiene un nivel de actuación **microeconómico** ya que su centro de atención es la toma racional de decisiones por parte de unidades económicas individuales, sin embargo los límites entre política macroeconómica y microeconómica no siempre se pueden establecer con absoluta claridad debido a que los agregados macroeconómicos resultan de una multitud de decisiones y datos microeconómicos, así una gran parte de las relaciones funcionales entre variables que la política macroeconómica toma como referencia tiene fundamentos microeconómicos muy claros, sobre todo cuando la dimensión temporal del PDEPPI ha sido marcada como una **política de largo plazo** por sus características propias de revolencia y la diversidad de proyectos que incluye permanencia de los fondos regionales por más de 10 años. Lo anterior se expone en el siguiente cuadro.

---

<sup>48</sup> R.Cuadrado Roura y otros, "Introducción a la Política Económica" Editorial McGraw - Hill Madrid 1997.

<sup>49</sup> Su contraparte es una política cuantitativa como la modificación del tipo de redescuento de la banca central.



**Cuadro 1.9 Taxonomía del PDEPPI**

Criterio	Tipología	Contenido Básico	Ejemplo
Orientación	Ordenación	Mantener / Modificar el marco económico	Defensa de la competencia
Instrumentos utilizados	Cualitativa	Introducir cambios estructurales sin afectar al marco económico	Introducción de un sistema de autofinanciamiento
Nivel de actuación	Microeconómica	Influir o alterar decisiones individuales para modificar la asignación de recursos	Focalizada a personas indígenas en situación de pobreza
Dimensión Temporal	Largo Plazo	Influir sobre las variables económicas para periodos superiores a cinco años	Los proyectos pueden permanecer por más de 4 años y sus resultados no verse hasta después de 5 años

Fuente: Elaboración propia con base en las R.O. del PDEPPI 2001

### 1.6 Contexto de la investigación

Dentro de los objetivos del INI, se encuentra el de atender a la población indígena del país, impulsando acciones que tiendan a lograr el desarrollo de los pueblos y/o comunidades de una manera integral, con el fin de conseguir su incorporación al desarrollo nacional. Lo anterior se encontraba plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º que dice: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social y garantizan a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley"<sup>50</sup>. Lo anterior significa el reconocimiento de los pueblos indígenas y además el respeto a los elementos que los definen como tales.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas, México 1998, p. 16

<sup>51</sup> En la actualidad en dicho artículo se derogó el párrafo primero por reforma del 14 de agosto de 2001, hoy en día el artículo sujeto a la CDI misma que busca una consecución a lo establecido por la Constitución es el artículo 2 que dice "La nación tiene una composición pluricultural sustentada



Como complemento de lo anterior se deben mencionar las características de la dinámica poblacional indígena histórico, donde se observa como la población indígena se ha ido incrementando en términos absolutos, sin embargo, se da una disminución acelerada si la analizamos en términos relativos, "Puesto que el XI Censo fue el primero en registrar como tal a la población menor de cinco años que vive en hogares cuyo jefe habla una lengua indígena, solamente se puede comparar de los censos anteriores la proporción de la población indígena mayor de cinco años, en el Censo de 1900 (el II) era 15.4%, en el de 1921 (el IV) representaba 15.1%, para 1940 (VI Censo) había bajado hasta 14.4%, veinte años después (VIII Censo, 1960) era de 10.4%, en el de 1980 (el X) aparecía como 9.0%. Según *Hablantes (estadísticas)*, en 1970 la población indígena era 7.8% y ahora, como se indica líneas arriba, representa 7.5%." <sup>52</sup> Por ello la presente tesis se basa en la evaluación externa del programa del año realizada para 2002 tomando como muestra a 12 estados de la República (cuadro 1.10), en donde se ubica y actúa el Programa de Desarrollo Económico y Productivo de los Pueblos Indígenas (PDEPPI) que esta dirigido al apoyo de indígenas en situación de pobreza y marginalidad en sus tres vertientes: Fondos Regionales (FR), Agroecología y Ecoturismo (A y E) y Proyecto de desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán (FIDA)

El cuadro 1.10 muestra los estados visitados y las vertientes consideradas para cada uno, en él puede verse que en 10 estados se visitaron proyectos de la vertiente

---

originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico"

<sup>52</sup> Leonardo, Manrique Castañeda, *Indígena Mexicana*, INEGI, INAH, UNAM, México, ---, pp. 24





Fondos Regionales, en 6 más donde encontramos proyectos de Agroecología y Ecoturismo y por último en 2 estados proyectos de FIDA.

**Cuadro 1.10 Estados de la república incluidos en la investigación de campo.**

Estados	Fondos Regionales	Agroecología y Ecoturismo	FIDA Península
Baja California	X		
Chiapas	X	X	
Distrito Federal	X		
Jalisco	X		
México	X		
Michoacán	X	X	
Oaxaca	X	X	
Puebla	X	X	
Querétaro	X	X	
Quintana Roo			X
Veracruz	X	X	
Yucatán			X
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia

Un aspecto central del contexto es la focalización de los programas. De acuerdo con el capítulo I de las Reglas de Operación,<sup>53</sup> los programas del INI se orientan de manera prioritaria a la población objetivo de las 62 etnias ubicadas en municipios y localidades indígenas incluidos en las regiones prioritarias y de atención inmediata, definidas por la Sedesol y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero del 2001,<sup>54</sup> preferentemente en municipios indígenas ubicados en las 250 microrregiones de alta prioridad; así como a la población indígena de 423 municipios catalogados como de muy alta y alta marginación, que cuentan con 30% y más de hablantes de lenguas indígenas. De acuerdo con los datos proporcionados por el INI, en 2001 se destinaron 255.6 millones de pesos a financiar 2 757 proyectos de grupos indígenas por medio de créditos recuperables de los fondos regionales que

<sup>53</sup> Reglas de operación de los programas del Instituto Nacional Indigenista y de los Programas de Atención a Comunidades Indígenas y de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos (FIDA Península-Yucatán), *Diario Oficial de la Federación*, 15 de marzo de 2001, Sexta Sección, pp. 1-65.

<sup>54</sup> Así como el Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2002, Primera Sección.



beneficiaron a 68 353 personas. Como se puede observar en el cuadro 1.11, de esos recursos, 37.2 millones de pesos se ejercieron en municipios de alta marginación (14.57%) y 66.9 millones de pesos en municipios de muy alta marginación (26.19%); es decir, un total de 104.2 millones de pesos (40.76% del total).

**Cuadro 1.11. Principales indicadores de fondos regionales por entidad federativa  
Municipios de muy alta y alta marginación  
2001**

Entidad federativa	Total					Muy alta marginación					Alta marginación				
	Ejercido	Beneficiarios				Ejercido	Beneficiarios				Ejercido	Beneficiarios			
		Total	Hombres	Indefinido	Mujeres		Total	Hombres	Indefinido	Mujeres		Total	Hombres	Indefinido	Mujeres
Nacional	104 186 477	32 166	11 023	8 197	15 948	66 947 433	26 468	9 332	4 433	13 693	37 239 044	6 708	2 691	764	2 253
Agascalientes															
Baja California															
Baja California Sur															
Campeche															
Coahuila															
Colima															
Chiapas	1 112 850	440	440	0	0	1 112 850	440	440							
Chihuahua	3 159 164	1 178	40	0	1 138	3 159 164	1 178	40	0	1 136					
Distrito Federal															
Durango															
Guanajuato															
Guerrero	28 427 349	12 183	551	2 087	9 545	25 760 749	10 883	341	1 727	8 815	2 666 600	1 300	210	360	730
Hidalgo	4 920 560	2 161	528	591	1 042	4 920 560	2 161	528	591	1 042					
Jalisco	1 399 861	165	32	0	133	1 399 861	165	32	0	133					
México															
Michoacán															
Morelos															
Nayarit	1 860 968	285	91	29	165						1 860 968	285	91	29	165
Nuevo León															
Oaxaca	24 448 407	1 953	1 877	34	42	9 059 245	299	284	13	22	15 387 162	1 654	1 613	21	20
Puebla	10 114 163	1 135	657	269	209	5 109 127	437	278	110	49	5 005 056	698	379	159	180
Querétaro	2 240 045	169	44	0	125						2 240 045	169	44	0	125
Quintana Roo															
San Luis Potosí	6 413 887	5 819	4 452	1 343	24	6 413 887	5 819	4 452	1 343	24					
Sinaloa															
Sonora															
Tabasco															
Tamaulipas															
Tlaxcala															
Veracruz	14 182 623	6 435	2 016	701	2 719	9 164 201	4 629	1 950	675	2 304	5 018 422	608	65	126	416
Yucatán	5 908 591	1 245	296	143	808	647 800	249	7	74	168	5 060 791	996	289	69	638
Zacatecas															

Fuente: Elaboración propia con base en el PNPDP 2001-2006 y datos proporcionados por el INI.



De los beneficiarios alcanzados, 5 708 residen en municipios de alta marginación (8.35%) y 26 458, en municipios de muy alta marginación (38.71%), lo que significa un total de 32 166 beneficiarios (47.06% del total).

En cuanto al género más de 50% de los beneficiarios identificados son mujeres pero no es posible calcular con precisión el porcentaje ya que 236 de los proyectos que operaron en estos municipios no definen el sexo y por lo tanto tenemos 3 896 personas sin poder asignar a ninguno de ellos.

En el cuadro 1.12 se aprecian los principales indicadores de los fondos regionales por entidad federativa para 2002, los cuales revelan un mayor esfuerzo de focalización. En el programa fondos regionales se ejercieron 174.3 millones de pesos de los cuales 72.2 millones de pesos se utilizaron en proyectos ubicados municipios de alta marginación (26.65%) y 102.1 millones de pesos en municipios de muy alta marginación (37.68%); es decir, un total de 174.3 millones de pesos (64.33% del total).

La cobertura desde el punto de vista de beneficiarios también resulta sensiblemente más alta en los municipios de mayor nivel de marginación ya que 16 883 residen en municipios de alta marginación (17.58% frente a 8.35% en 2001) y 38 893, en municipios de muy alta marginación (40.51% contra 38.71% en 2001), lo que significa un total de 55 776 beneficiarios (64.33% del total). Por género, 32 508 de los beneficiarios en estos municipios son hombres y 23 268, mujeres (58.09 y 59.54 por ciento del total de beneficiarios del programa, respectivamente).

Cuadro 1.12. Principales indicadores de los fondos regionales por entidad federativa  
Municipios de muy alta y alta marginación  
2002

Entidad federativa	Total				Muy alta marginación				Alta marginación			
	Ejercicio	Beneficiarios			Ejercicio	Beneficiarios			Ejercicio	Beneficiarios		
		Total	Hombres	Mujeres		Total	Hombres	Mujeres		Total	Hombres	Mujeres
Nacional	174 288 621	55 778	32 608	23 268	102 089 225	38 893	21 234	17 659	72 207 398	18 883	11 274	6 609
Agascalientes												
Baja California												
Baja California Sur												
Campeche												
Coahuila												
Colima												
Chiapas	39 130 645	13 157	7 500	5 657	20 764 087	8 314	4 014	4 300	18 366 558	4 843	3 486	1 357
Chihuahua	3 626 988	451	277	174	2 616 718	398	235	163	1 010 270	53	42	11
Distrito Federal												
Durango	3 165 877	1 089	654	435	2 449 077	1 023	614	409	716 600	68	40	26
Guanajuato	324 746	51	24	27					324 746	51	24	27
Guerrero	21 007 017	12 348	7 480	4 888	18 806 778	11 988	7 344	4 644	2 200 238	360	116	244
Hidalgo	7 259 058	1 708	1 018	690	4 090 335	1 360	828	532	3 168 723	348	190	158
Jalisco	3 233 603	404	219	185	1 650 006	225	122	103	1 583 597	179	97	82
México	6 226 341	649	309	340	748 000	110	74	36	5 478 341	539	235	304
Michoacán	2 255 877	629	397	232	1 029 877	312	187	125	1 226 000	317	210	107
Morelos												
Nayarit	522 214	184	44	140					522 214	184	44	140
Nuevo León												
Oaxaca	44 185 129	12 138	5 992	6 146	28 594 376	9 316	4 473	4 843	15 590 753	2 822	1 619	1 303
Puebla	15 727 500	2 438	1 297	1 141	9 933 412	1 728	947	781	5 794 088	710	350	360
Querétaro	486 177	45	9	36					486 177	45	9	36
Quintana Roo	1 518 000	1 009	689	320					1 518 000	1 009	689	320
San Luis Potosí	3 060 578	3 117	2 629	488	2 774 720	797	569	208	305 858	2 320	2 040	280
Sinaloa	1 017 200	221	165	56					1 017 200	221	165	56
Sonora	877 432	445	445	0					877 432	445	445	0
Tabasco	430 261	30	20	10					430 261	30	20	10
Tamaulipas												
Tlaxcala												
Veracruz	18 544 498	5 300	3 179	2 121	7 919 907	3 097	1 714	1 383	10 624 591	2 203	1 485	738
Yucatán	1 677 483	363	181	182	711 935	225	93	132	965 548	138	88	50
Zacatecas												

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INI.



El cuadro 1.13 presenta los datos para Agro ecología y ecoturismo en municipios de muy alta y alta marginación por entidad federativa para 2001. En este programa se otorgaron apoyos no recuperables a proyectos grupales o comunitarios por un monto de 79.0 millones de pesos, de los cuales 5.8 millones de pesos se canalizaron a proyectos ubicados en municipios de alta marginación (7.3%) y 13.5 millones de pesos a municipios de muy alta marginación (17.12%) lo que implica un total de 19.3 millones de pesos (24.41% del total de recursos manejados por el programa).

Los beneficiarios de estos proyectos que residían en municipios de alta marginación fueron 5 026 (11.46%) en tanto que en los municipios de muy alta marginación habitaban 11 362 (25.91%), o sea 16 388 beneficiarios (24.41% del total). Por género, 5 677 de los beneficiarios de estos proyectos son hombres y 10 243, mujeres (28.69 y 40.48 por ciento del total de beneficiarios del programa, respectivamente). Adicionalmente, se reportan 468 beneficiarios de los cuales no se especifica el sexo.

Las cifras de recursos y beneficiarios mencionadas anteriormente parecen insignificantes, en parte debido a que en 2001 se muestra un menor esfuerzo de focalización de este programa pero es preciso recordar que es el de menor cuantía de los tres programas que conforman el PDEPPI y el apoyo promedio por beneficiario es de 1 802 pesos.

Cuadro 1.13. Principales Indicadores de Agroecología y ecoturismo por entidad federativa  
Municipios de muy alta y alta marginación  
2001

Entidad federativa	Total					Muy alta marginación					Alta marginación				
	Ejercido	Beneficiarios				Ejercido	Beneficiarios				Ejercido	Beneficiarios			
		Total	Hombres	Indefinido	Mujeres		Total	Hombres	Indefinido	Mujeres		Total	Hombres	Indefinido	Mujeres
Nacional	19 288 444	18 388	5 677	468	10 243	13 625 133	11 362	3 484	365	7 833	5 763 311	5 026	2 213	103	2 710
Agua Calientes															
Baja California															
Baja California Sur															
Campeche	217 225	90	45	45	0	217 225	90	45	45	0					
Coahuila															
Colima															
Chiapas	6 174 987	5 596	2 311	10	3 275	4 041 400	1 995	520	10	1 465	2 133 587	3 801	1 791	0	1 810
Chihuahua	1 397 490	1 361	0	0	1 361	1 397 490	1 361	0	0	1 361					
Distrito Federal															
Durango															
Guanajuato															
Guerrero	1 890 000	3 746	0	0	3 746	1 890 000	3 746	0	0	3 746					
Hidalgo	709 000	223	61	56	106	709 000	223	61	56	106					
Jalisco															
México															
Michoacán															
Morelos															
Nayarit	277 000	78	28	0	50	277 000	78	28	0	50					
Nuevo León															
Oaxaca	150 000	85	85	0	0	150 000	85	85	0	0					
Puebla	1 688 000	508	146	302	60	885 000	319	65	254	0	803 000	189	81	48	60
Querétaro	614 000	229	229	0	0						614 000	229	229	0	0
Quintana Roo															
San Luis Potosí	1 472 568	2 062	2 062	0	0	1 472 568	2 062	2 062	0	0					
Sinaloa															
Sonora															
Tabasco															
Tamaulipas															
Tlaxcala															
Veracruz	2 886 000	1 312	15	0	1 297	2 006 000	785	0	0	785	680 000	627	15	0	512
Yucatán	2 012 174	1 098	695	55	348	479 450	618	598	0	20	1 532 724	480	97	55	328
Zacatecas															

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INI.



En 2002 se otorgaron apoyos para proyectos agro ecológicos y eco turísticos por 65.4 millones de pesos, de los cuales 17.1 millones de pesos se canalizaron a proyectos ubicados en municipios de alta marginación (26.08% contra 7.3% en 2001) y 22.2 millones de pesos a municipios de muy alta marginación (34.00% frente a 17.12% en 2001) lo que implica un total de 39.3 millones de pesos, casi el doble del año anterior (60.08% del total de recursos manejados por el programa).

Estos porcentajes revelan un crecimiento impresionante pero son aún más importantes como esfuerzo de focalización cuando recordamos que el total de recursos asignados a este programa disminuyó de 79.0 millones de pesos en 2001 a 65.4 millones de pesos en 2002.

De los beneficiarios de estos proyectos, 4 551 residían en municipios de alta marginación (25.50% ante 11.46% en 2001) en tanto que 6 362 habitaban en los municipios de muy alta marginación (35.65% versus 25.91% en 2001) lo que totaliza 10 913 beneficiarios en estos municipios (61.15% frente a 24.41% del total).

Sin embargo, en la cuestión de género si se nota un retroceso pues de los beneficiarios de estos proyectos 8 699 fueron hombres y 2 214, mujeres (60.13 y 65.56 por ciento del total de beneficiarios del programa, respectivamente).

Aquí se percibe con mayor nitidez el trabajo específico en municipios de alta marginación pues la reducción de recursos condujo a una disminución del número de beneficiarios; no obstante, los porcentajes en este tipo de municipios se incrementaron significativamente.



**Cuadro 1.14. Principales indicadores de Agroecología y ecoturismo por entidad federativa  
Municipios de muy alta y alta marginación  
2002**

Entidad federativa	Total				Muy alta marginación				Alta marginación			
	Ejercido	Beneficiarios			Ejercido	Beneficiarios			Ejercido	Beneficiarios		
		Total	Hombres	Mujeres		Total	Hombres	Mujeres		Total	Hombres	Mujeres
<b>Nacional</b>	<b>39 278 595</b>	<b>10 913</b>	<b>8 099</b>	<b>2 214</b>	<b>22 228 098</b>	<b>6 382</b>	<b>4 783</b>	<b>1 609</b>	<b>17 050 497</b>	<b>4 651</b>	<b>3 948</b>	<b>605</b>
Agua Calientes												
Baja California												
Baja California Sur												
Campeche												
Coahuila												
Colima												
Chiapas	14 633 435	3 376	3 034	342	9 676 961	1 822	1 741	81	4 956 474	1 554	1 293	261
Chihuahua	2 000 000	30	25	5	2 000 000	30	25	5				
Distrito Federal												
Durango												
Guanajuato	300 000	47	20	27					300 000	47	20	27
Guerrero	1 670 197	1 570	970	600	1 385 998	1 540	940	600	284 199	30	30	0
Hidalgo	2 336 232	1 215	730	485	1 165 282	789	414	375	1 170 950	426	316	110
Jalisco												
México												
Michoacán	4 580 000	1 125	1 020	105	2 680 000	350	245	105	1 900 000	775	775	0
Morelos												
Nayarit	409 500	110	60	50					409 500	110	60	50
Nuevo León												
Oaxaca	4 137 835	1 115	809	306	2 009 361	866	562	304	2 128 474	249	247	2
Puebla												
Querétaro	1 350 000	260	260	0					1 350 000	260	260	0
Quintana Roo												
San Luis Potosí	770 200	283	241	42	434 800	215	186	29	335 400	68	58	13
Sinaloa												
Sonora	330 000	414	384	30					330 000	414	384	30
Tabasco	100 000	10	7	3					100 000	10	7	3
Tamaulipas												
Tlaxcala												
Veracruz	6 451 745	1 334	1 130	204	2 685 245	726	631	95	3 785 500	608	499	109
Yucatán	209 450	24	9	15	209 450	24	9	15				
Zacatecas												

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INI.



Cuadro 1.14 (aye 2002 mg)



Finalmente, en lo que concierne al Programa de Atención a Comunidades Indígenas y de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos (FIDA) no es posible hacer un análisis desde el punto de vista del número de beneficiarios que reside en los municipios de mayor marginación o por género ya que como se verá más adelante, el programa tiene diversos componentes por lo que la persona que recibe un financiamiento del fondo regional puede (y por lo general ocurre) también recibe asistencia técnica y a veces capacitación por lo que sería contabilizada por doble o triple partida.

En contrapartida, se puede afirmar que de los tres programas que constituyen el PDEPPI es el que tiene mayor focalización y se orienta preferentemente a indígenas de bajos ingresos.



## Capítulo 2 Impacto económico y social del PDEPPI



Acayú can, Veracruz, Galería fotográfica de la evaluación externa del PDEPPI 2002.

El objetivo central de este capítulo es otorgar información sobre la forma en que operan y las repercusiones que tienen los programas gubernamentales, en este caso el PDEPPI.

Se considerada pertinente centrar en tres aspectos los beneficios económicos y sociales del programa, el apego a las Reglas de Operación y el costo efectividad del programa durante el ejercicio fiscal 2002, y cuyos resultados se presentan en las secciones restantes de este apartado, analizando como y de que forma el programa impacta a las comunidades u organizaciones indígenas así como evaluar los efectos que se exhiben principalmente en los beneficiarios de forma directa e indirecta.



Para la evaluación indirecta, sabiendo que desde una perspectiva económica, las motivaciones para una intervención gubernamental se fundamentan en que dicha intervención incrementará la distribución de los recursos o disminuirá la desigualdad en la entrega de los mismos, en otras palabras se requieren distintas formas de intervención para las diversas imperfecciones del mercado. Sin embargo, aún cuando los mercados lleguen a ser eficientes, la desigualdad en la distribución de los resultados que se observa en el mercado puede ser no deseable y por lo tanto requerir de políticas públicas que influyan sobre dicha distribución, para estas circunstancias las políticas del gobierno deben tratar de redistribuir los ingresos sin distorsionar los incentivos para la adecuada distribución de recursos, sin embargo quizás la redistribución del ingreso sea la consecuencia final de toda una política pública que además se apoye de muchas otras acciones, pese a lo anterior en el corto plazo se debería observar en forma palpable e inequívoca procesos sociales tendientes a elevar el capital de trabajo, capital social y en general una serie de hechos que demuestren un mejoramiento en la calidad de vida.

En el caso de la población que confiere al PDEPPI se trata de apoyar financieramente mediante los FR a proyectos **productivos viables y recuperables** de comunidades, grupos u organizaciones indígenas, además de ser indígenas estas personas deberán ser pobres primordialmente, más allá de reglas de operación, considero que el programa en su concepción es potencialmente positivo y sus fines nobles, su flexibilidad puede dejar atrás aspectos burocráticos y ser más operativo, sin embargo dicha flexibilidad ha sido conceptualizada en medio de un desorden institucional en donde pareciera que el objetivo central y único para varias delegaciones y al mismo tiempo para muchos cci fuera la de ejercer los recursos con una gran discrecionalidad, dicho lo anterior el programa se ve rebasado en la práctica con proyectos en donde aún prevalece la ocurrencia y la improvisación observándose por ejemplo un gran número de proyectos que incluyen personas que podrían ser declaradas como no indígenas, con bastante ocurrencia se confunde el programa pensando que los proyectos deben ser atendidos por personas en condiciones de



pobreza y no necesariamente indígenas, pero también es posible encontrar un gran porcentaje de personas que no se encuentran ni siquiera en condiciones de pobreza exclusivamente, lo anterior ha sido necesario hacerlo notar pues con base en ello se puede entender más la dinámica del programa y sus consecuencias, no significa que al no cumplirse en gran medida la población objetivo necesariamente impliquen impactos negativos, pues a lo largo de las visitas de campo, la interacción de distintos tipos de población ha otorgado a los proyectos mejor información, capacitación y control sobre todo en el caso de Agroecología y ecoturismo, aunque los proyectos suelen ser de largo plazo

Partiendo desde la concepción del programa en donde la modalidad Fondos Regionales es sin lugar a duda la parte medular que impacta incluso a la modalidad FIDA, se observa que de acuerdo con las reglas de operación el programa ha sido conceptualizado en forma discrecional o cuando menos no incorpora puntos neurálgicos de la teoría económica, no olvidemos que la intervención estatal mediante el PDEPPI tiene objetivos netamente económicos y sociales tendientes a corregir fallas del mercado que impactan negativamente y en especial en una población históricamente relegada del desarrollo mestizo e incluso de su propio desarrollo local lo que provee una justificación potencial para que la intervención pública lleve a cabo una distribución más eficiente de los recursos, el cuándo y dónde realizar inversiones debe regirse bajo principios con un sustento teórico que no se observa en la conceptualización del programa, centramos sobre este tema sería también introducimos en una discusión que implica necesariamente un debate, el cual no es el tema central de la presente tesis, sin embargo hay que considerar y detallar una falla en donde se observa falta de cuidado teórico y técnico en la operatividad que probablemente sea la que más impacta el programa en la práctica, me refiero a la reingeniería de los financiamientos que pueden otorgar los fondos regionales, más específicamente a los montos y plazos máximos por sector económico.

Los montos máximos de financiamiento a proyectos productivos dependen del sector económico al que pertenecen, como se aprecia en el cuadro 2.1, aunque la



Asamblea General de Delegados puede autorizar montos superiores, previa justificación de viabilidad emitida por la Comisión Técnica del FR y el INI.

**Cuadro 2.1 Montos máximos de financiamiento a proyectos.**

Sector	Monto máximo(pesos)	Apoyo máximo por socio (pesos)	Plazo máximo para liquidar (años)
Agrícola	80 500	920	2
Pecuario	110 400	3 220	4
Pesquero	121 900	2 300	3
Forestal	146 050	690	10
Agroindustrial	116 150	1 150	2
Artesanal	59 800	1 437.50	2
Servicios	127 650	402.50	3
Comercialización	212 200	575	2

Fuente: R.O. para el PDEPPI 2001

Lo anterior coarta casi de manera inmediata que los proyectos emanen necesariamente de la necesidad e iniciativa exclusiva de las organizaciones o grupos indígenas, en la asignación de montos máximos no se observan claramente los motivos para fabricar tales principios de asignación de recursos, en que se basan sería la pregunta clave, lo que si podemos analizar es el efecto que este tiene en la práctica, nuestra muestra estadísticamente representativa<sup>55</sup> para cada estado nos indica cuando menos una tendencia clara de que sectores están siendo más elegidos que otros y que ventajas les representa, según las tendencias en la muestra

<sup>55</sup> Me refiero al tamaño y diseño de la muestra que operó para la evaluación externa del programa en 2002



en orden de importancia a continuación se enlistan en que sector y con que porcentaje la demanda de los destinatarios se manifiesta.

**Cuadro 2.2**

**Cálculo de la demanda por sector en fondos regionales**

Sector	Muestra %
Pecuario	37.65
Comercialización	21.18
Agrícola	17.65
Artesanal	15.29
Servicios	4.71
Agro industrial	2.35
Pesquero	1.18
Forestal	0

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en la muestra obtenida en la Evaluación Externa de Resultados 2002<sup>56</sup>

El resultado en gran medida se debe a la propia planeación y asignación de montos que incide en la elección y costo de oportunidad<sup>57</sup> de los destinatarios, como sabemos el costo de oportunidad algunas veces puede medirse en dinero sin embargo a esta magnitud se le unen criterios incluso subjetivos, lo que sucede

<sup>56</sup> El Colegio Mexiquense A.C. institución a la que le fue adjudicada la Evaluación Externa de Resultados del PDEPPI 2002.

<sup>57</sup> Es el valor de la mejor alternativa no aprovechada al preferir algún otro artículo o actividad, McEacheran "Microeconomía, una introducción contemporánea", Thomson editores, 4<sup>ta</sup> edición, México DF.





entonces es que los beneficiarios o las personas que deciden que y como hacerlo regularmente escogen proyectos relativamente sencillos de realizar pero que al mismo tiempo les implique ventajas para obtener recursos ya sea en especie o en dinero, de tal forma los proyectos pueden tender a sólo financiar la continuidad de una actividad que muchas veces se pueden encontrar en condiciones raquíticas y que de no ser por el programa simplemente dejarían de realizar esas actividades, la clave esta en que en una tendencia general los beneficiarios escogen acorde con su costo de oportunidad proyectos en donde regularmente obtenga mayor financiamiento y el mayor monto posible por persona, aunado claro a que no les quite el tiempo que ya dedica a sus actividades principales de donde obtienen su sustento.

En el cuadro 2.2. observamos que un sector que automáticamente favorece y reduce el costo de oportunidad de los beneficiarios es el sector servicios ya que pueden obtener un financiamiento muy benéfico y sin importar que su monto por persona sea bajo pues si se registran personas de la misma familia el ingreso prácticamente se elevaría, así es frecuente encontrar incluso proyectos que tienen que ver con el abastecimiento de misceláneas, heladerías, etc., oportuno es señalar que el programa ha financiado familias incluso para la compra de refrescos y cervezas. Ese bajo costo de oportunidad que le otorga la asignación de recursos al sector comercialización da pie para proyectos no productivos y sólo es visto como el financiamiento que apoya a un negocio que ni siquiera esta legalmente constituido, el sector más demandado es el pecuario y su bajo costo de oportunidad radica en el tiempo que se otorga para pagar el principal, y que el monto por persona es igual a una unidad, lo anterior se aprecia mejor en la siguiente cuadro



**Cuadro 2.3. Costo de oportunidad de los montos máximos de financiamiento**

Sector	Recuperación	Monto máximo	Apoyo máximo por sector	Proyectos financiados	Percepción de los destinatarios para poder elegir entre uno y otro sector	
	Años	%	%	% en muestra	Pros	Contras
Agrícola	Dos	0.7	28.57	17.65	Conocen las labores	Más tiempo, menos ingreso por persona
Agro industrial	Dos	0.54	35.71	2.35	Promele mayores beneficios	Desconocen las labores, menos ingreso por persona, más tiempo
Artesanal	Dos	0.28	44.64	15.29	Conocen las labores, mayores ingresos por persona, controlan sus medios de comercialización, no necesitan del género masculino	El monto es muy restringido, le dedican tiempo completo
Comercialización	Dos	1	17.86	21.18	Mayor monto, puede hacerlo una persona, permite la nula verificación, no se necesita de mucho tiempo, permite la compra venta por lo tanto una circulación más rápida de mercancías, es el sector más flexible y menos vigilado, la familia puede intervenir, no se necesita de capacitación especial	Ninguna
Pesquero	Tres	0.57	71.43	1.18	Monto por proyecto y monto por persona elevado, su éxito puede traducirse en elevados beneficios económicos	Es muy regional, necesita de una tecnología muy especializada y asistencia técnica permanente que además es cara, no es la vocación histórica de grupos indígenas
Servicios	Tres	0.6	12.5	4.71	Regularmente se confunde con comercialización	Véase comercialización
Pecuario	Cuatro	0.52	100	37.65	Monto elevado para el proyecto y excelente monto por persona, no requiere de tiempo completo, cualquier miembro de la familia puede auxiliar, existe una vocación en áreas rurales al cuidado de animales, plazo para pagar elevado	Poco beneficio económico, regularmente los proyectos se convierten en animales de tras-paño sin posibilidad de una mejor comercialización, no siempre es el tipo de ganado que conviene a la región, poca asistencia técnica
Forestal	Diez	0.68	21.43	0	Ninguno	México es un país con actividades mayoritariamente de explotación de recursos naturales más que de conservación

La sugerencia es realizar la reingeniería del programa acorde a las decisiones racionales que hacen los destinatarios y otorgar financiamiento que emanen de las necesidades económicas locales y no aplastar desde la planeación del programa con generalidades tan excesivas a los proyectos y por ende sus beneficios potenciales.



A continuación se analizan los beneficios económicos y sociales de forma indirecta lo cual ayuda a equilibrar los indicadores que más adelante se muestran (evaluación directa) pues estos como tales pudieran solo ser datos duros que no nos den las dimensiones correctas de los resultados en la realidad. Para detallar las interacciones que provocan impactos sociales y económicos en forma indirecta debido al PDEPPI me he auxiliado de una metodología que combina aspectos cualitativos derivados de observaciones y de la información cuantitativa que otorgó la encuesta siguiendo el procedimiento recomendado por Leopoldo<sup>58</sup>, con ligeros ajustes que tienden a adecuarlo a las condiciones específicas del programa y de sus zonas de influencia.

Para lo anterior, se procedió de la siguiente manera:

Construcción de una Matriz de probables interacciones entre las actividades generales de los proyectos y los factores socio - ambientales, la que se presenta como "Matriz de identificación de interacciones potenciales", en donde se colocan en renglones los componentes socio - ambientales y en columnas las actividades del proyecto.

En cada uno de los cuadros que se cruzan de la matriz se ponderan los impactos de tipo social o económico, señalando los diferentes niveles de afectación con una calificación previa, como un primer intento de evaluar, pero asignando un peso con escala simple, para lo cual se establece Benéfico positivo (+) Adverso negativo (-)

Construcción de la Matriz de Evaluación. Sobre esta matriz, y una vez determinadas las interacciones, se realizó una evaluación o calificación de las interacciones identificadas, para lo que se establecieron los criterios de intensidad o magnitud; temporalidad y reversibilidad. En esta matriz, se introduce un valor, en un rango de +5 a -5; es decir, con signo positivo los impactos benéficos y con signo negativo, los efectos nocivos, en donde el número indica la magnitud.

A continuación se presenta un cuadro con los criterios de evaluación:

---

<sup>58</sup> Leopold, L. (1971). A procedure for evaluating environmental impacts. US Geological Survey Circular 645/1971. Washington, D.C.



## Cuadro 2.4 Definición de criterios y rangos de evaluación

Criterio	Escala	Descripción
Social	(+) / (-)	Benéfico (+); Adverso (-)
Magnitud	0 a 5	Muy bajo (1); Bajo (2); Medio (3); Intenso (4); Muy intenso (5)

Posteriormente se construye un cuadro de interacciones causa – efecto. Con las matrices anteriormente elaboradas, donde se ponderan y evalúan las interacciones potenciales de las actividades.

Se pueden definir las acciones a seguir con el fin de establecer las medidas de prevención, mitigación y recuperación o compensación de los efectos generados, para lo cual se elabora la red de efectos concatenados ya que se entiende que las redes son un excelente instrumento para mostrar las interacciones y su posible relación, y elaborar largas cadenas de interacciones potenciales.

### *Etapas generadas por el programa*

El PDEPPI en sus tres modalidades, fondos regionales, agroecología y ecoturismo así como FIDA genera cuando menos tres etapas para la realización de actividades o trabajos, ellos son, inicio de trabajos que comprende una movilización de personal del INI como de los FR<sup>59</sup> para buscar y localizar a grupos indígenas que puedan hacerse cargo de un proyecto que suelen ser iniciativa del personal que forma parte del consejo directivo de los fondos constituidos o del personal de CCI, si bien existen proyectos que surgen de las inquietudes y necesidades de las comunidades para atender una demanda específica, estos no son la mayoría y no necesariamente corresponde a la vocación del grupo u organización, en esta etapa se incluyen además los trabajos administrativos y de gestión así como la aprobación de los

<sup>59</sup> En el caso de de la modalidad fondos regionales y FIDA, en el caso de agroecología y ecoturismo es exclusivamente personal del INI a través de sus CCI



proyectos en asamblea de delegados que del FR los cuales serán financiados por el programa.

Una segunda etapa es la ejecución de los trabajos en los proyectos que incluye la notificación a la comunidad u organizaciones indígenas de la aprobación del mismo, tanto personal del INI como del FR en su caso verifican la transparencia y eficiencia en que están siendo utilizados los recursos además de transferir las ministraciones, también durante esta etapa se asesora técnicamente los proyectos además de que en varios proyectos es necesario una previa capacitación.

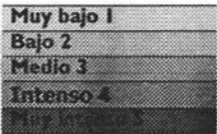
La evaluación de los trabajos constituye la tercera etapa, si bien esto no ocurre con frecuencia, en algunos casos si es evaluado el resultado desde el punto de vista del tiempo, grado en que el proyecto fue viable y por supuesto su recuperabilidad en los casos de FIDA y fondos regionales, además de su sustentabilidad en las tres modalidades antes mencionadas.

#### *Caracterización de los impactos.*

Los impactos sociales y económicos se enlistan a continuación en una matriz, analizando primero el caso de fondos regionales luego agroecología y ecoturismo y finalmente FIDA, acto seguido se valoran los efectos de las actividades sobre las características sociales.



### Matriz de interacciones 2.1 del PDEPPI Modalidad Fondos Regionales, 2002

Simbología		ETAPAS Del PDEPPI 2002 Modalidad Fondos Regionales								
		Inicio de trabajos		Ejecución de trabajos			Evaluación de los trabajos			
 (+) BENÉFICO (-) ADVERSO		Asistente técnico con un presupuesto pre - definido busca a los grupos a través de FR que puedan hacerse cargo de proyectos	Preparación de la documentación y apoyo teórico para las propuestas	Aprobación de los proyectos a través de la asamblea de delegados	Notificación de los proyectos aprobados y puesta en marcha	Transparencia y recitid en la utilización de los recursos	Asistencia técnica y/o capacitación por parte del INI, ó FR	Material y tiempo	Viabilidad del proyecto para ser nuevamente apoyado	El FR cuenta con recursos suficientes debido a las recuperaciones
Primera etapa Respuesta de las comunidades ante el programa	Visita de personal del CCI a los FR y luego a las comunidades	+3								
	Las comunidades o grupos entregan el proyecto y acreditan a los participantes		+2							
	La población entrega los proyectos acorde a los criterios de elegibilidad			+3						
	La población recibe los recursos conforme a calendario productivo				0					
	La población conoce la procedencia de los recursos					-2				
	La población atiende eficientemente las recomendaciones del CCI y/o FR						-4			
Segunda etapa Opinión de la población	Beneficios económicos para la población atendida.						+1			
	Beneficios sociales							+2		
	La población paga la tasa de interés más el principal oportunamente								-3	

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA



## Matriz de interacciones 2.2 del PDEPPI Modalidad Agroecología y Ecoturismo, 2002

Simbología		ETAPAS Del PDEPPI 2002 Modalidad Agroecología y Ecoturismo								
		Inicio de trabajos			Ejecución de trabajos			Evaluación de los trabajos		
<p>Muy bajo 1</p> <p>Bajo 2</p> <p>Medio 3</p> <p>Intenso 4</p>		Asistente técnico con un presupuesto pre - definido busca a los grupos a través de FR que puedan hacerse cargo de proyectos	Preparación de la documentación y apoyo teórico para las propuestas	Aprobación de los proyectos a través de la asamblea de delegados	Notificación de los proyectos aprobados y puesta en marcha	Transparencia y rectitud en la utilización de los recursos	Asistencia técnica y/o capacitación por parte del INI, ó FR	Material y tiempo	Viabilidad del proyecto para ser nuevamente apoyado	El FR cuenta con recursos suficientes debido a las recuperaciones
<p>(+) BENÉFICO</p> <p>(-) ADVERSO</p>										
Primera etapa Respuesta de las comunidades ante el programa	Visita de personal del CCI a los FR y luego a las comunidades	+3								
	Las comunidades o grupos entregan el proyecto y acreditan a los participantes		+2							
	La población entrega los proyectos acorde a los criterios de elegibilidad			+2						
	La población recibe los recursos conforme a calendario productivo									
	La población conoce la procedencia de los recursos						+2			
	La población atiende eficientemente las recomendaciones del CCI y/o FR							-1		
Segunda etapa Opinión de la población	Beneficios económicos para la población atendida.							-1		
	Beneficios sociales								+1	
	La población paga la tasa de interés más el principal oportunamente									No aplica



**Matriz de interacciones 2.3 del PDEPPI Modalidad FIDA, 2002**

Simbología		ETAPAS Del PDEPPI 2002 Modalidad FIDA								
		Inicio de trabajos			Ejecución de trabajos			Evaluación de los trabajos		
<p><b>Muy bajo 1</b></p> <p><b>Bajo 2</b></p> <p><b>Medio 3</b></p> <p><b>Intenso 4</b></p> <p><b>Muy intenso 5</b></p>		Asistente técnico con un presupuesto pre - definido busca a los grupos a través de Fondos Regionales que puedan hacerse cargo de proyectos			Preparación de la documentación y apoyo teórico para las propuestas			Aprobación de los proyectos a través de la asamblea de delegados		
<p>(+) <b>BENÉFICO</b></p> <p>(-) <b>ADVERSO</b></p>		Asistente técnico con un presupuesto pre - definido busca a los grupos a través de Fondos Regionales que puedan hacerse cargo de proyectos			Notificación de los proyectos aprobados y puesta en marcha			Transparencia y rectitud en la utilización de los recursos		
		Asistencia técnica y/o capacitación por parte del INI, o FR			Material y tiempo			Viabilidad del proyecto para ser nuevamente apoyado		
		El FR cuenta con recursos suficientes debido a las recuperaciones								
Primera etapa Respuesta de las comunidades ante el programa	Visita de personal del CCI a los FR y luego a las comunidades	+3								
	Las comunidades o grupos entregan el proyecto y acreditan a los participantes				+2					
	La población entrega los proyectos acorde a los criterios de elegibilidad							+2		
	La población recibe los recursos conforme a calendario productivo							-4		
	La población conoce la procedencia de los recursos							+1		
	La población atiende eficientemente las recomendaciones del CCI y/o FR							+3		
Segunda etapa Opinión de la población	Beneficios económicos para la población atendida.							+2		
	Beneficios sociales							+1		
	La población paga la tasa de interés más el principal oportunamente							+3		





De acuerdo con las matrices anteriormente expuestas se puede observar que en lo referente a impactos negativos que de alguna forma permiten o no el cumplimiento de los objetivos particulares de los proyectos se encuentran en la etapa de ejecución de los trabajos donde la calificación es -5 (adverso, muy intenso) en el caso de fondos regionales -4 (adverso, intenso) para agroecología y ecoturismo así como para FIDA, otro aspecto negativo es la ausencia y/o poca asesoría técnica y productiva que permitan mayor eficiencia y eficacia en los proyectos en donde sólo el caso de FIDA parece contar con mejores oportunidades al ser más integral y muy focalizado, un aspecto que consideramos importante es la capitalización que hace el instituto en relación con los recursos, una gran parte de los beneficiarios desconoce aún de donde proviene el financiamiento, esto es importante debido a que junto con el desconocimiento de la procedencia de los recursos se le une una pérdida gradual del compromiso que tienen las personas hacia el estado y además eleva la posibilidad de que otras personas obtengan beneficios muy particulares en su región convirtiendo así al programa en un elemento de poder hacia particulares.

Con respecto a los beneficios sociales, considero que el programa ha sido ligeramente positivo pues desde el punto de vista organizacional las comunidades han encontrado en la concepción de los fondos regionales nuevos mecanismos incluyentes para la realización de proyectos económicos productivos que sin ellos quedarían en el completo abandono, la estructura del programa es en sí la primera figura que se asemeja a una institución financiera, incluso existen aunque en pocos fondos una diversificación de servicios de corte financiero.

Hasta aquí tendríamos la primera evaluación global de tipo indirecto, a continuación de forma directa se presentan los resultados de la encuesta por modalidad la incidencia positiva en la satisfacción de necesidades básicas y de desarrollo productivo en los destinatarios (beneficiarios) que se reflejan en sus condiciones de vida, en el empleo e ingreso, pero además se toman en cuenta otros rubros que de alguna forma incrementan o forman tejido social ello se puede comprobar por medio de su participación comunitaria, la equidad de género y la construcción de infraestructura comunitaria.

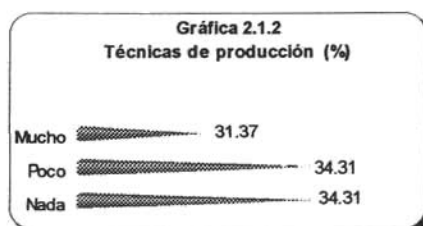


Por ello mediante el instrumento de captación que se elaboró (cédula) se tomaron los aspectos antes mencionados más otros destinados a medir el impacto generado por el programa en sus distintas modalidades Fondos Regionales (FR) Agroecología y Ecoturismo (A y E) así como el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán (FIDA)

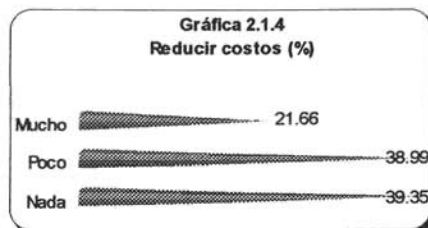
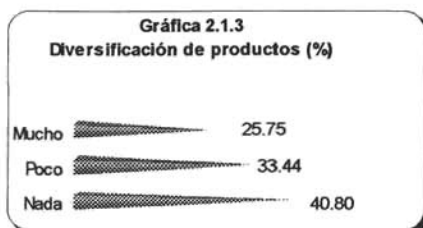
## 2.1 Indicadores que miden el beneficio económico y social en la modalidad de fondos regionales<sup>60</sup>

Siendo que la mayoría de los proyectos dentro de esta modalidad están dirigidos a apoyarlos financieramente en proyectos productivos viables y recuperables, de lo particular a lo general se evalúa en primera instancia el impacto en aquellos rubros que tienen que ver con los procesos productivos de cualquier orden, como parte de ellos esta la comercialización de los productos y las técnicas de producción, en la gráfica 2.1.1 observamos que según los beneficiarios entrevistados sólo 23.81% considera que el programa les ha ayudado mucho a comercializar sus productos y 47.9% poco, esto no es del todo positivo pues la comercialización de productos es una fase que permite la continuidad de los proyectos y en alguna medida es la base para el refinanciamiento de los fondos regionales, además de que en esta fase es la que permite la viabilidad de los proyectos. En cuanto a si el proyecto le ayudó a los beneficiarios a mejorar técnicas de producción, 31.37% menciona que sí y mucho, casi el mismo porcentaje también lo considera así pero en menor grado (poco) y 34.31% dice que nada (gráfica 2.1.2) las cifras anteriores son importantes en la medida en que el mejoramiento de las técnicas de producción ayudan a eliminar o reducir costos de producción y suelen hacer más competitivos los procesos productivos, tomando en cuenta lo anterior el impacto es apenas ligeramente positivo y no es suficiente para garantizar la continuidad y sustentabilidad de los proyectos.

<sup>60</sup> Los resultados que a continuación se exponen emergen de la encuesta efectuada en la Evaluación Externa de Resultados 2002 del PDEPPI, coordinación de la Dra. Carola Conde Bonfil y sub coordinación del Profesor Fernando Palma Galván.



La diversificación de productos en alguna medida es consecuencia de implantar mejores y más novedosas técnicas de producción sin embargo en sectores como el pecuario y el agrario refleja contrastes que varían de región en región, mientras que por ejemplo en Jalisco se emplean mejores técnicas de producción lo cual permite realizar varios tipos de productos en Chiapas muchas veces se cultiva haciendo uso de la coa<sup>61</sup>, un aspecto interesante es que el sector artesanal recibe especial cuidado dentro de los fondos, suelen ser los mejor organizados (valga decir que primordialmente son grupos de mujeres) pero aún así no existe mayor diversificación de productos que les permitan hacerlos más atractivos para el consumo generalizado, por ello 40.80% considera que en nada se ha diversificado los productos que se realizan gracias al financiamiento del programa (gráfica 2.1.3), ello en definitiva ha impactado en el tema de reducción de costos, casi 40% no ha reducido en ninguna medida sus costos de producción como se aprecia en la gráfica 2.1.4.

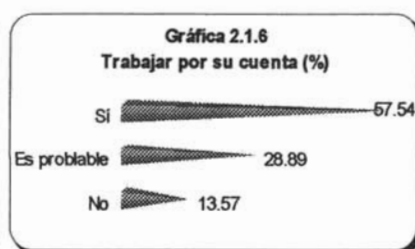
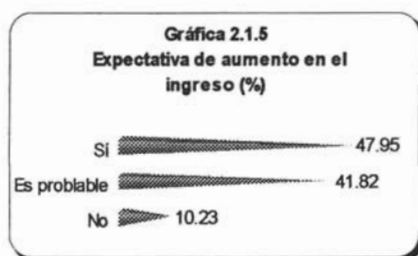


Si bien los procesos productivos que genera el programa bajo la modalidad de fondos regionales aún no ha alcanzado niveles que garanticen su continuidad no

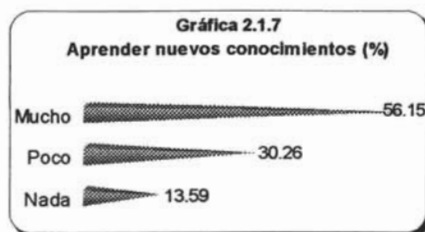
<sup>61</sup> Palo aguzado y endurecido al fuego usado por algunos indios para labrar la tierra, [www.educar.org](http://www.educar.org)



sucede lo mismo cuando menos en lo concerniente al ingreso, 48% afirma que ha aumentado su ingreso por causa directa del programa, además 42% piensa que aunque los resultados del proyecto no se aprecian por lo temprano de su implementación considera que es muy probable que aumente su ingreso, sólo 10% en definitiva reflexiona que esto no ha ocurrido ni ocurrirá en un futuro inmediato (gráfica 2.1.5), otro aspecto positivo es que el programa ha generado entre la población indígena (y también población no indígena) puestos de trabajo independientes habilitando la posibilidad de que varias de estas personas se conviertan en pequeños contribuyentes o microempresarios, 57.54% trabaja por su cuenta como consecuencia directa del programa, 28.89% considera que es probable que lo haga así en un futuro inmediato y 13.57% no lo hace así.

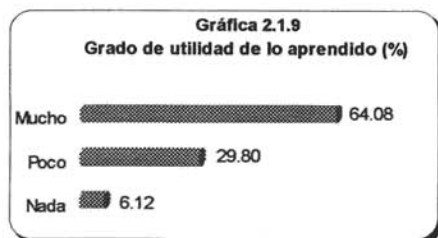
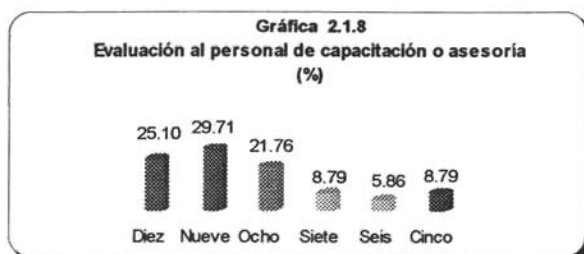


Un impacto medianamente positivo es el de generación de nuevos conocimientos entre sus destinatarios del programa que de alguna forma fortalece los lazos comunales o de organización entre la población indígena tal como se observa en la gráfica 2.1.7, 56.15% asegura haber adquirido muchos conocimientos aunado a 30.26% que también han aprendido aunque en menor grado.





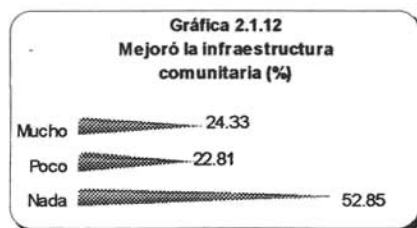
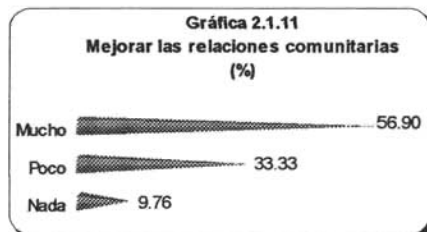
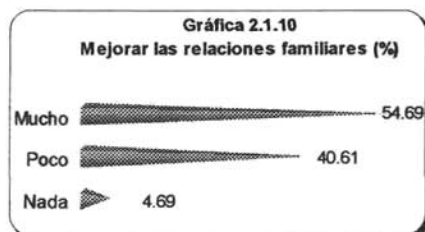
Durante el tiempo del proyecto los beneficiarios que asisten a alguna capacitación ya sea por medio del fondo regional o del mismo CCI ocurre que son evaluados positivamente ya que 25.10% califica al personal del cual recibieron alguna asesoría o capacitación con diez, sólo 8.79% la reprueba (gráfica 2.1.8), sin embargo muchas veces la capacitación se centra sobre temas muy generales y no particulares para cada tipo de proyecto, en otras palabras la capacitación se limita a cuestiones teóricas cuando en la práctica la realidad supera por mucho lo aprendido, en la gráfica 2.1.9 observamos que de alguna forma lo anterior se comprueba, por ello 29.8% menciona que poco le ha sido útil lo aprendido en la capacitación y 6.12% nada, para nosotros las opciones poco y nada son indicadores negativos, lo deseable es que la capacitación impacte cuando menos en más de 80% de respuestas en la opción mucho.



En cuanto a los beneficios sociales que pudieran ser positivos son limitados o cuando menos hasta el momento se refleja un poco más en la familia que en la comunidad, si bien 54.69% considera que en mucho las relaciones familiares han mejorado y 56.9% también en la comunidad 4.69% no mejoró nada en la familia y 9.76% tampoco en la comunidad que es un poco mas elevado en las relaciones con



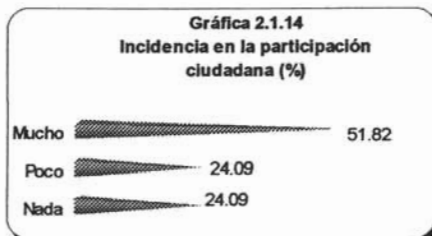
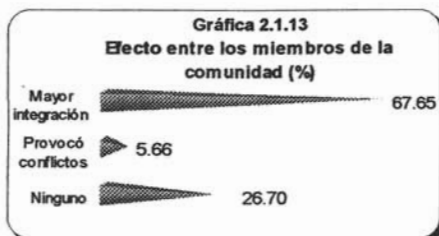
la comunidad, todo esto a raíz del proyecto, por otro lado 40.61% considera que poco han mejorado las relaciones con la familia, este porcentaje limitado no alcanza a reflejarse en el interior de las familias por ejemplo en la toma de decisiones o en una participación intrafamiliar más democrática y participativa (gráficas 2.1.10 y 2.1.11), un aspecto importante es que la incidencia de los proyectos aún no impacta de manera contundente al mejoramiento de la infraestructura comunitaria, 52.85 % menciona que en nada se ha mejorado y 22.81% dice que poco aunque en las visitas de campo en general nunca se observó la existencia de nueva infraestructura de tipo comunal que corroborara lo dicho por los beneficiarios considerando así que ambas opciones (poco y mucho) son igualmente negativos, véase gráfica 2.1.12.



En términos generales uno de nuestros indicadores es favorable en el impacto social, cuando menos en general el efecto entre los miembros de la comunidad ha provocado gracias al programa una mayor integración (67.65%) sólo 5.66% atribuyen conflictos derivados de la puesta en marcha de algunos proyectos financiados por el PDEPPI en 2002 que regularmente son casos aislados (aunque en algunos estados puede ser más notorio los casos en los que existen conflictos por diversas razones) en donde las personas pueden sentir envidia hacia vecinos que fueron favorecidos y

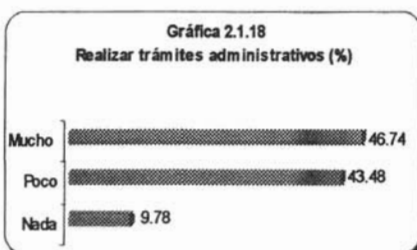
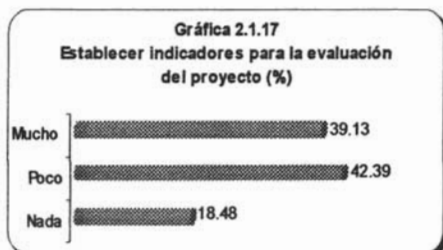
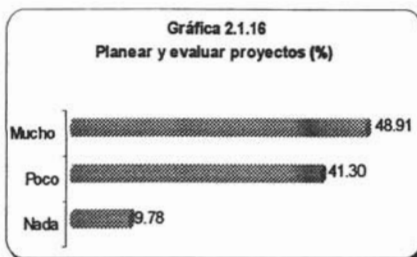
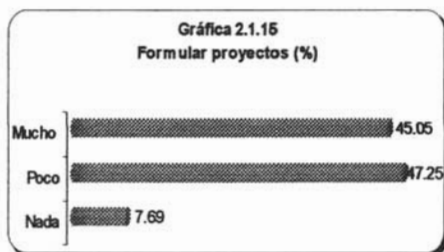


ellos no (gráfica 2.1.13), para confirmar un poco más lo anterior se les preguntó a los beneficiarios en que grado considera que se ha incrementado la participación ciudadana gracias al programa, 51.82% contestó que mucho y en igual proporción (24.09%) se menciona que poco y nada según la gráfica 2.1.14.

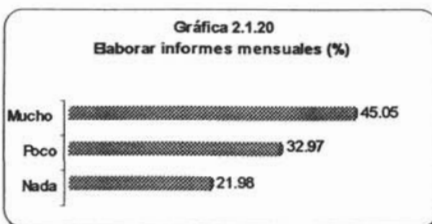


Por último se exponen los indicadores que fueron obtenidos de la cédula dirigida a los dirigentes<sup>62</sup> de los proyectos que bien puede ser el representante legal o tesorero en la mayoría de los casos, encontrando que los beneficios obtenidos de tipo organizativo y social en donde el programa ha incidido de manera más palpable es en aspectos que tienen que ver con la forma de organización de las comunidades o bien de las familias, ellos según los dirigentes aseguran por ejemplo que han aprendido mucho 45.05% ha formular proyectos, 48.91% a planear y evaluar proyectos y 46.74% a realizar tramites administrativos, lo anterior es la parte más benéfica del programa pues de alguna forma las comunidades han utilizado al programa como su primer acercamiento con las formas institucionales para realizar trámites, y llevar acabo algún tipo de proyecto legal y formalmente constituido (gráficas 2.1.15 a 2.1.18).

<sup>62</sup> El dirigente de proyecto es según las Reglas de Operación (RO), la persona elegida por algún proceso democrático al interior de la organización o grupo de trabajo quién cuenta con la capacidad de convocar al resto de los participantes del mismo y de alguna forma es ejerce liderazgo moral, así mismo es el representante legal ante el INI, ahora CDI, también se elige un secretario y tesorero, estas personas son las que deberían contar con conocimiento pleno del proyecto y su financiamiento así como de la operación y resultados del mismo. En la realidad el papel que desempeña el dirigente de proyecto está lejos de ser lo previsto por las RO, cotidianamente suelen posesionarse de gran parte del financiamiento y no necesariamente se comprometen con la regulación vigente en las RO, en muchas ocasiones son los especialistas en romper cualquier tipo de candado que busque fomentar la transparencia.



Es oportuno señalar que además de lo anterior en cuanto la comprobación de gastos los integrantes de los proyectos (61.96%) afirma que ha aprendido a comprobar gastos ello es de vital importancia ya que permite de alguna forma a las organizaciones y/o familias indígenas establecer una dinámica que evite las actividades productivas subterráneas (economía informal) provocando muchas veces el hecho de no poder contabilizar los flujos monetarios como de impuestos que suceden en la economía de la región, tal y como se observa en las gráficas 2.1.19 y 2.1.20.

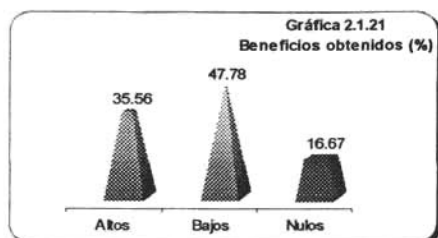


Concluyendo la presente modalidad y con una visión quizás más integral del proyecto por parte de los dirigentes estos consideran en su mayoría (47.78%) que





los beneficios en general han sido bajos y 16.67% nulos, aunque de los que consideran que los beneficios son altos 70% piensa que serán permanentes, (gráfica 2.1.21 y 2.1.22).

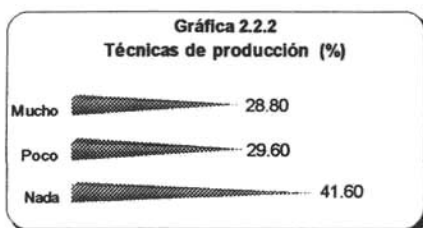
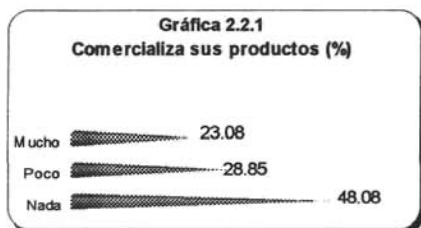


## 2.2 Indicadores que miden el beneficio económico y social en la modalidad de Agroecología y Ecoturismo.

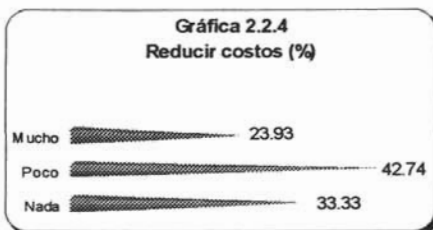
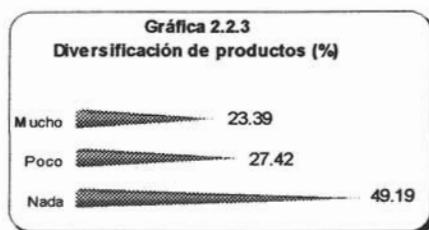
Siendo que la mayoría de los proyectos dentro de esta modalidad están dirigidos a apoyar financieramente proyectos productivos que además promuevan en comunidades indígenas el desarrollo de paquetes tecnológicos, capacitación y asistencia técnica e infraestructura básica para al operación de proyectos encaminados a la conservación y uso sustentable de recursos naturales en el ámbito local y regional, prácticamente estaremos observando los mismos indicadores que en la modalidad anterior, en la práctica fue frecuente que los destinatarios e incluso personal de los cci confundieran las diferencias entre proyectos de la modalidad fondos regionales con la modalidad de agroecología y ecoturismo, excepto en rubros fundamentales como la no revolvencia de los proyectos y que en algunos casos los proyectos tuvieran una duración más prolongada. En la gráfica 2.2.1 observamos que según los beneficiarios entrevistados sólo 23.08% considera que el programa les ha ayudado mucho a comercializar sus productos y 48.08% nada, es posible explicar que esto se deba a que en muchos proyectos contengan en su planeación una duración de por lo menos 2 años sin embargo consideramos que en ciertos casos se debe a la falta de un apoyo integral, así proyectos sobre todo relacionados con el ecoturismo no promueven sus logros y se convierten en sitios poco conocidos que no le otorgan más valor a la región ni promueven su desarrollo, esto en cuanto a si el proyecto le ayudo a los beneficiarios a mejorar técnicas de producción, 28.8%



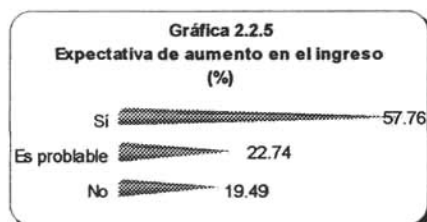
menciona que sí y mucho casi el mismo porcentaje también lo considera así pero en menor grado (poco) y 41.6% dice que nada (gráfica 2.2.2) las cifras anteriores son importantes en la medida en que el mejoramiento de las técnicas de producción ayudan a eliminar costos de producción y en alguna medida aseguran la viabilidad del proyecto, tomando en cuenta lo anterior el impacto es apenas ligeramente positivo y no suficiente para garantizar una continuidad sobre todo en proyectos de largo plazo.



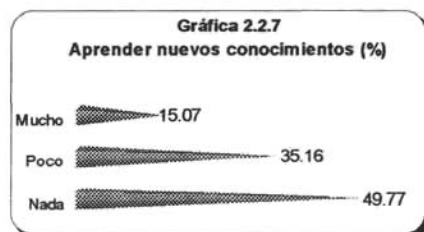
La diversificación de productos en alguna medida es consecuencia de constituir mejores y más novedosas técnicas, sobre todo en la presente modalidad se debería contar con la consumación de distintas técnicas de producción pues en agroecología se tienen previstas más de 10 vertientes generales que suponen prioridad a los proyectos que integren la participación diferenciada de instituciones académicas y de investigación así como del sector privado y social en el apoyo a los distintos componentes del proyecto, si bien la realidad refleja contrastes que varían de región en región aún así no existe mayor diversificación de productos que les permitan hacerlos más eficientes, por ello 49.19% considera que en nada se ha diversificado los productos que se realizan gracias al financiamiento del programa (gráfica 2.2.3), ello en definitiva ha impactado en la reducción de costos 33.33% no ha reducido en ninguna medida sus costos de producción como se aprecia en la gráfica 2.2.4.



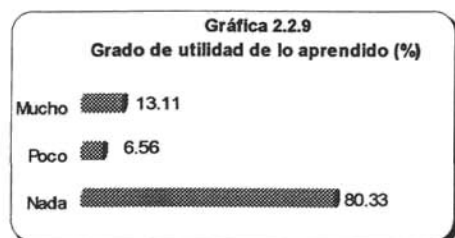
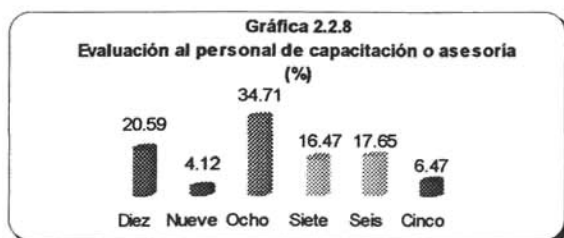
Si bien los procesos productivos que genera el programa bajo la modalidad de agroecología y ecoturismo aún no ha alcanzado niveles que garanticen su continuidad no sucede lo mismo cuando menos en lo concerniente al ingreso, 57.76% afirma que ha aumentado su ingreso por causa directa del programa, además 22.74% piensa que aunque los resultados del proyecto no se aprecian por lo temprano de su implementación considera que es muy probable que aumente su ingreso, pero 19.5% en definitiva reflexiona que esto no ha ocurrido ni ocurrirá en un futuro inmediato (gráfica 2.2.5) como dato duro parecería que este indicador es altamente positivo pero debemos considerar dos aspectos, el primero que los proyectos no pagan ni tasa de interés ni son revolventes. El segundo aspecto es que en la observación de campo notamos constantemente que muchos proyectos estaban incluidos en la presente modalidad cuando en realidad no lo deberían haber estado, por ejemplo, proyectos que tienen que ver con la apicultura en donde no existió ni siquiera capacitación ni ningún otro tipo de apoyo técnico estaban en esta modalidad, en otros casos fue frecuente que personal del CCI hicieran sus propios experimentos improvisados y llenos de ocurrencia en donde los destinatarios desconocían por completo los procesos y mucho menos tenían la vocación para ejercer el proyecto, por otro lado el programa no ha generado entre la población indígena (y también población no indígena) puestos de trabajo independientes inhabilitando la posibilidad de que varias de estas personas se conviertan en pequeños contribuyentes o microempresarios o promotores del ecoturismo, 58.28% consideran que no se genero posibilidades de trabajo por su cuenta.



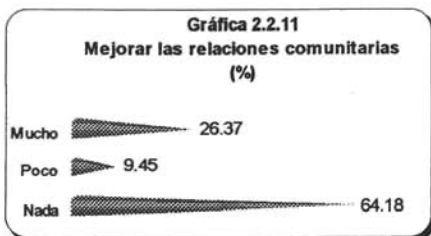
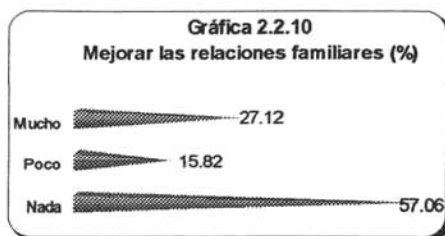
Un impacto relativamente positivo es el de generación de nuevos conocimientos entre sus destinatarios del programa que de alguna forma fortalece los lazos comunales o de organización entre la población indígena tal como se observa en la gráfica 2.2.7, sólo 15.07% asegura haber adquirido muchos conocimientos aunado a 35.16% que también han aprendido aunque en menor grado.

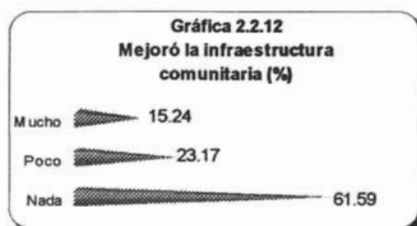


Durante el tiempo del proyecto los beneficiarios que asisten a alguna capacitación del mismo CCI ocurre que son evaluados positivamente aunque no en mejor grado que en la modalidad anterior 20.59% califica al personal del cual recibieron alguna asesoría o capacitación con diez, sólo 6.47% la reprueba (gráfica 2.2.8), sin embargo muchas veces la capacitación se centra sobre temas muy generales y no particulares para cada tipo de proyecto, en otras palabras la capacitación se limita a cuestiones teóricas cuando en la práctica la realidad supera por mucho lo aprendido, en la gráfica 2.2.9 observamos que lo anterior se comprueba por ello 80.33% menciona que en nada le ha sido útil lo aprendido en la capacitación, sin duda alguna en agroecología la capacitación y la inserción tanto de tecnología y ciencia son de vital importancia para los objetivos específicos que busca el programa.

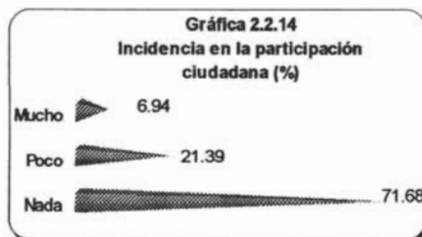
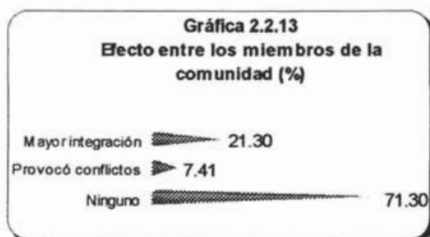


Los beneficios en términos sociales positivos no manifiestan mejorías palpables en la familia ni en la comunidad, 57.06% considera que en nada las relaciones familiares han mejorado y 64.18% también en nada ha mejorado el fortalecimiento del tejido social a raíz del proyecto, (gráficas 2.2.10 y 2.2.11), un aspecto importante es que la incidencia de los proyectos aún no impacta de manera contundente al mejoramiento de la infraestructura comunitaria o bien en el fortalecimiento del tejido social, 61.59 % menciona que en nada se ha mejorado y 23.17% dice que poco aunque en las visitas de campo en general nunca se observó la existencia de nueva infraestructura de tipo comunal que corroborara lo dicho por los beneficiarios considerando así que ambas opciones (poco y mucho) son igualmente negativas, véase gráfica 2.2.12.





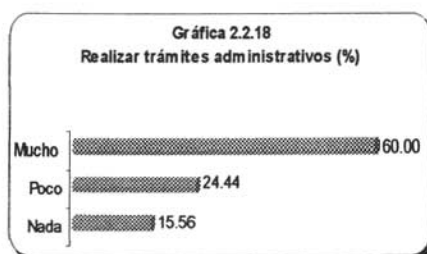
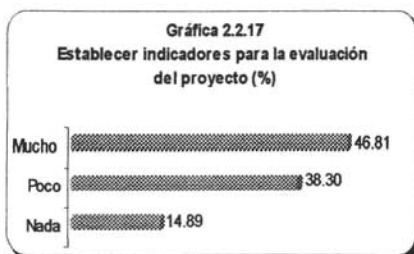
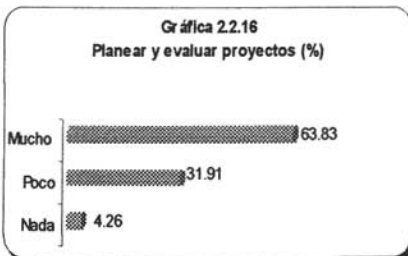
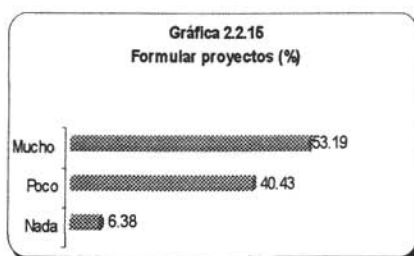
En términos generales hasta el momento ninguno de nuestros indicadores es favorable en el impacto social cuando menos en general el efecto entre los miembros de la comunidad no ha provocado ni siquiera una mayor integración (71.3% en la opción ninguno) 7.41% atribuyen conflictos derivados de la puesta en marcha de algunos proyectos financiados por el PDEPPI en 2002 (en algunos estados como Chiapas y DF. puede ser más notorio los casos en los que existen conflictos por diversas razones) gráfica 2.2.13, para confirmar lo anterior se les preguntó a los beneficiarios en que grado consideran que se ha incrementado la participación ciudadana gracias al programa, de nueva cuenta el porcentaje fue similar (71.68% en la opción nada) según la gráfica 2.2.14.



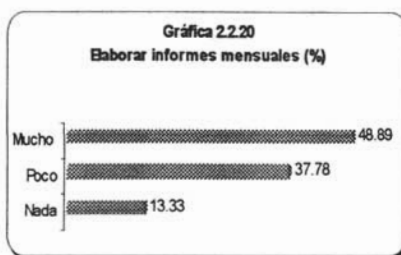
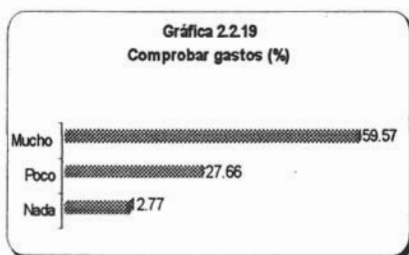
Por último se exponen los indicadores que fueron obtenidos de la cédula dirigida a los dirigentes de los proyectos que bien puede ser el representante legal o tesorero en la mayoría de los casos, encontrando que los beneficios obtenidos de tipo organizativo y social en donde el programa ha incidido de manera más palpable es en aspectos que tienen que ver con la forma de organización de las comunidades o bien de las familias, ellos según los dirigentes aseguran por ejemplo que han aprendido mucho 53.19% ha formular proyectos, 63.83% a planear y evaluar



proyectos y 60% a realizar tramites administrativos y a establecer indicadores 46.81%, lo anterior es la parte más benéfica del programa pues de alguna forma las comunidades han utilizado al programa como su primer acercamiento con las formas institucionales para realizar trámites, y llevar acabo algún tipo de proyecto legal y formalmente constituido (gráficas 2.2.15 a 2.2.18).



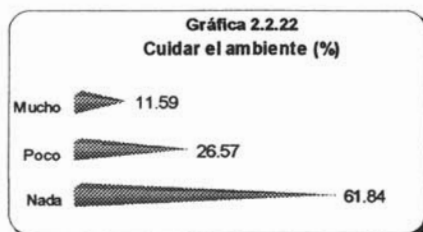
Sobre el tema de la comprobación de gastos 59.57% de entrevistados afirma que ha aprendido a comprobar gastos lo anterior nuevamente es una cifra negativa en cuanto la transparencia y control administrativo como anteriormente se mencionó es este rubro es de vital importancia ya que permite de alguna forma a las organizaciones y/o familias indígenas entrar en una dinámica que evite las actividades productivas subterráneas o establecer una correcta toma de decisiones que emerja del eficiente control monetario así como de una correcta rendición de cuentas (gráficas 2.2.19 y 2.2.20).



Por otro lado los dirigentes de los proyectos mencionan que los beneficios obtenidos han sido nulos (21.74%) y bajos (30.43%) lo que significa que más de la mitad no cuentan con expectativas reales de éxito, independientemente de los que consideran que los beneficios son altos (87.5%) piensa que los mismos serán permanentes, (gráfica 2.2.21 y 2.2.22).



La modalidad agroecología y ecoturismo es la que tiene menor impacto positivo en general, derivado de los resultados anteriormente expuestos, como programa federal aún no alcanza magnitudes nacionales, además de lo anterior tal y como lo indica la gráfica 2.2.22 los destinatarios tampoco han aprendido nada en específico sobre el cuidado del ambiente (61.84%) que es el sustento clave de la presente modalidad.

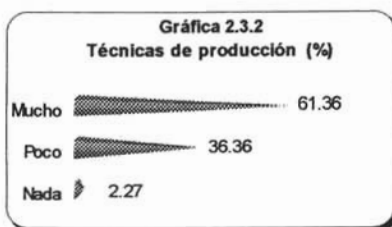
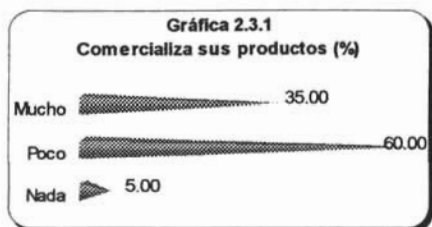






### 2.3 Indicadores que miden el beneficio económico y social en la modalidad Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Península de Yucatán (FIDA)

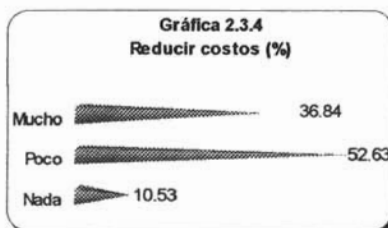
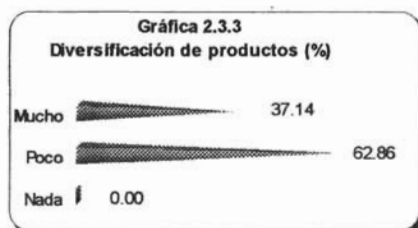
Los proyectos dentro de esta modalidad están dirigidos a beneficiar a las comunidades indígenas mayas caracterizados por elevados índices de pobreza así como fortalecer los procesos organizativos y productivos de los grupos indígenas de la península de Yucatán<sup>63</sup> con proyectos productivos viables y recuperables, de nueva cuenta, los resultados obtenidos del tema comercialización de los productos y técnicas de producción, en la gráfica 2.3.1 se observa que según los beneficiarios entrevistados sólo 35% considera que el programa les ha ayudado mucho a comercializar sus productos y 60% poco, esta respuesta no siempre fue verídica pues en muchas ocasiones las personas preferían contestar en la opción “poco” en lugar de “nada” tratando de no perjudicar el programa o por miedo a no ser beneficiados nuevamente, es reiterativo pero no se debe dejar de recordad que la comercialización de productos es una fase que permite la continuidad de los proyectos y constituye la base para el refinanciamiento de los fondos regionales, la viabilidad de los proyectos y en consecuencia la continuidad del programa, en cuanto a sí el proyecto le ayudo a los beneficiarios a mejorar técnicas de producción, 61.36% menciona que si y mucho 36.35% lo considera así pero en menor grado (poco) y sólo 2.27% dice que nada (gráfica 2.3.2) pero la calidad o magnitud en que se mejoran las técnicas de producción no son suficientes para lograr una mayor productividad pues lo que se llega a invertir en ese fin son cantidades mínimas con proyectos con nula o poca planeación .



<sup>63</sup> Conformados por los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.



Muy similar a la modalidad Fondos Regionales, 37.14% considera que en mucho se ha diversificado los productos que se realizan gracias al financiamiento del programa (gráfica 2.3.3), lo cual refleja la ausencia de ideas novedosas o de ingenio en la mayoría de los proyectos, lo anterior se entiende por que las personas no siempre tienen vocación de empresarios o emprendedores y en realidad no tienen por que tenerlo, la imposición de ciertos proyectos provoca que la mayoría de los beneficiarios participe en el programa para obtener algo de recursos económicos y no siempre se denota conciencia social sobre las consecuencias que se tendrían si el proyecto fracasa, (gráfica 2.3.4).

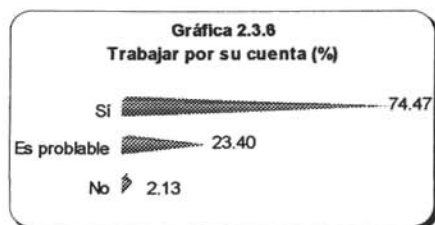
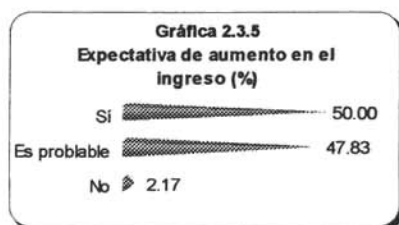


En lo concerniente al ingreso, 50% afirma que ha aumentado su ingreso por causa directa del programa, en la realidad este aumento no necesariamente es significativo y no se toma en cuenta que las condiciones de mercado podrían cambiar al paso de los años, además 47.83% piensa que aunque los resultados del proyecto no se aprecian por que su puesta en marcha era muy reciente, ellos consideran que es muy probable que aumente su ingreso en un futuro próximo, sin embargo por las características de muchos proyectos la probabilidad real de una consolidación económica es baja, el factor de riesgo es precisamente el "tiempo" en términos financieros quiere decir que no existen decisiones de inversión<sup>64</sup> lo que vemos entonces es por una lado la imposición centralista de programas ha un sector de la población que regularmente no cuenta con mecanismos de organización

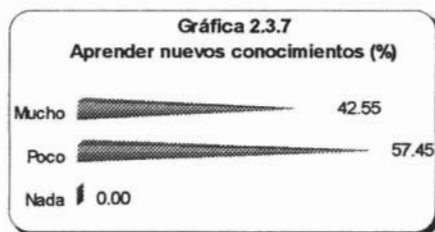
<sup>64</sup> Una organización podría utilizar el valor presente neto del ingreso futuro proveniente de la inversión. Para calcularlo, muchas organizaciones (sociales o empresariales) utiliza el valor presente descontado del flujo de rendimientos netos (futuros ingresos del proyecto) tomando en cuenta una tasa de interés, y lo compara contra la inversión realizada. Si el valor presente descontado es mayor que la inversión, el valor presente neto será positivo y la organización aceptará el proyecto; si el valor presente descontado fuera menor que la inversión la empresa lo rechazaría.



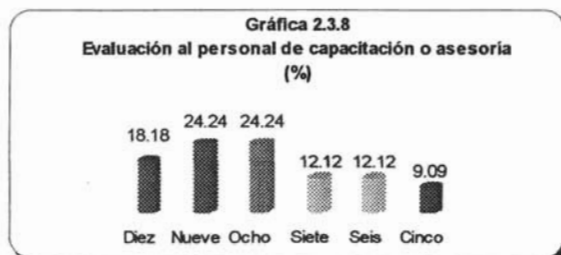
amestizadas y por otro lado estas decisiones centralistas no dotan de capacitación técnica eficiente y eficaz a las organizaciones beneficiadas así como de elementos teóricos indispensables para invertir mejor los recursos; sólo 2.17% en definitiva reflexiona que esto no ha ocurrido ni ocurrirá en un futuro inmediato un aumento de su ingreso derivado del programa (gráfica 2.3.5), sin embargo un aspecto medianamente positivo es que el programa ha generado entre la población indígena (y también población no indígena) algunos puestos de trabajo independientes (74.47%) como consecuencia directa del programa, pero con la incertidumbre latente de que el programa bien podría ser un proyecto de empleo temporal nada más que mucho más burocrático.

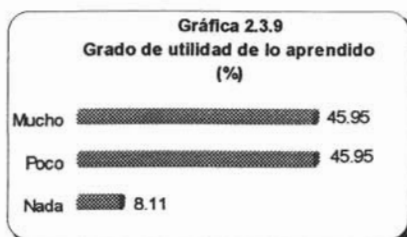


Al menos 42.55% asegura haber adquirido muchos conocimientos aunado a 57.45% que también han aprendido aunque en menor grado destacando que la opción nada no recibió respuesta entre los destinatarios del programa que de alguna forma debería fortalecer los lazos comunales o de organización entre la población indígena tal como se observa en la gráfica 2.3.7., sin embargo la realidad es que en general durante las visitas de campo no se reflejaban la utilidad de los conocimientos recibidos, en el mejor de los casos sólo un miembro de la organización adquiría y ponía en práctica dichos conocimientos y no la totalidad del grupo, sobre todo en equipos mixtos era frecuente que las mujeres fueran relegadas de los procesos de aprendizaje.

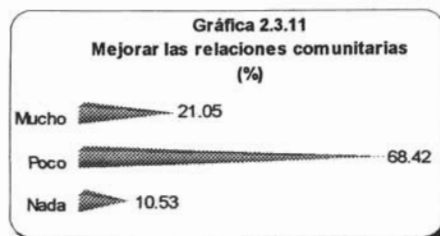
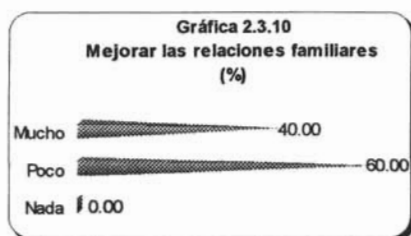


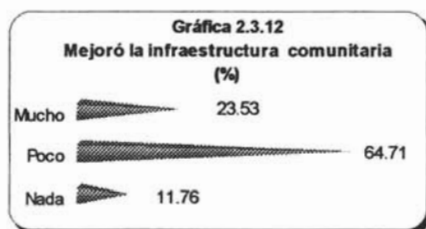
Durante el tiempo del proyecto los beneficiarios que asisten a capacitación ya sea por medio del fondo regional o del mismo cci además de la asistencia técnica que por cierto en la presente modalidad es permanente ocurre que son evaluados positivamente ya que 18.18% califica al personal del cual recibieron alguna asesoría, capacitación y asistencia técnica con diez, aunque es oportuno señalar que este rubro continuamente se debe cuidar pues 9.09% la reprueba, además este punto no siempre fue calificado con absoluta veracidad debido a cierto compromiso que tienen los beneficiarios con el personal contratado o del mismo cci por lo que se considera que hay contradicción entre la calificación y la utilidad de los conocimientos adquiridos (gráfica 2.3.8) es por ello que lo deseable para el indicador "grado de utilidad de lo aprendido (gráfica 2.3.9) impacte cuando menos en más de 80% de respuestas en la opción mucho.



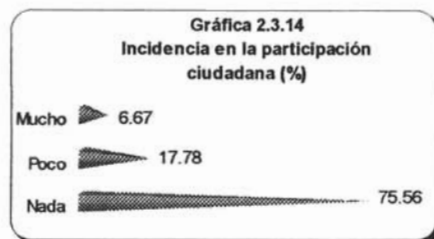
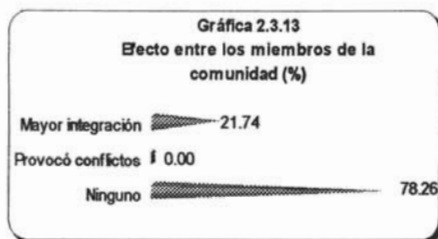


Finalmente los beneficios sociales positivos son más claros que las dos anteriores modalidades o cuando menos hasta el momento reflejándose en la familia y en un grado menor en la comunidad, 40% considera que en mucho las relaciones familiares han mejorado y 21.05% también en la comunidad 0% no mejoró nada en la familia pero si 10.53% en la misma opción (nada) en la comunidad que es un poco mas elevado en las relaciones con la comunidad todo esto a raíz del proyecto, por otro lado 60% considera que poco han mejorado las relaciones con la familia, (gráficas 2.3.10 y 2.3.11), un aspecto importante es que la incidencia de los proyectos aún no impacta de manera contundente al mejoramiento de la infraestructura comunitaria aunque no es un impacto negativo o nulo, 23.53% menciona que en nada se ha mejorado y 64.71% dice que poco, véase gráfica 2.3.12.





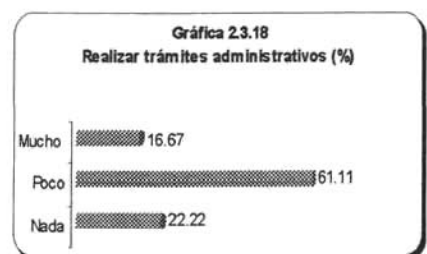
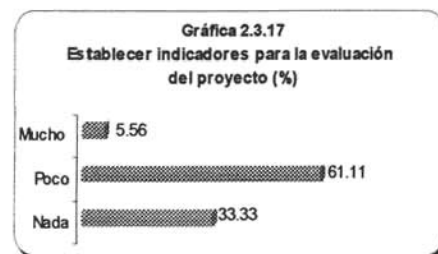
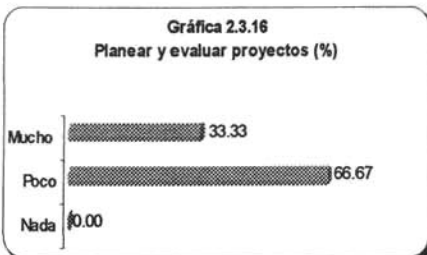
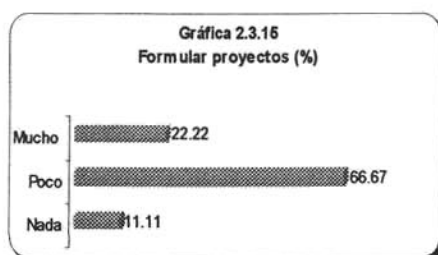
En términos generales uno de nuestros indicadores no es tan favorable como en las modalidades anteriores en el impacto social cuando menos en general el efecto entre los miembros de la comunidad ha provocado gracias al programa una mayor integración (21.74%) y 78.25% ningún efecto entre los miembros de la comunidad aunque destaca el hecho de que en esta modalidad no existieron respuestas en la opción conflictos, derivados de la puesta en marcha de algunos proyectos financiados por el PDEPPI en 2002 (gráfica 2.3.13), para confirmar un poco más lo anterior se les preguntó a los beneficiarios en que grado considera que se ha incrementado la participación ciudadana gracias al programa, 75.56% contestó de nueva cuenta que nada según la gráfica 2.3.14.



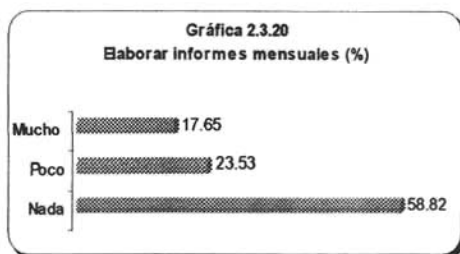
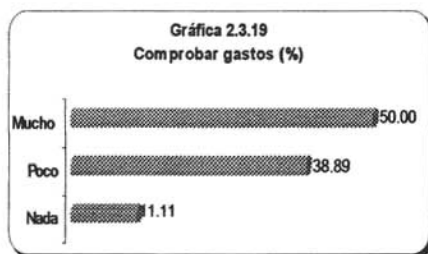
Por último se exponen los indicadores que fueron obtenidos de la cédula dirigida a los dirigentes de los proyectos que bien puede ser el representante legal o tesorero en la mayoría de los casos, encontrando que los beneficios obtenidos de tipo organizativo y social en donde el programa ha incidido de manera más palpable también en aspectos que tienen que ver con la forma de organización de las comunidades o bien de las familias, ellos según los dirigentes aseguran por ejemplo que han aprendido mucho 22.22% formular proyectos, 33.33% a planear y evaluar



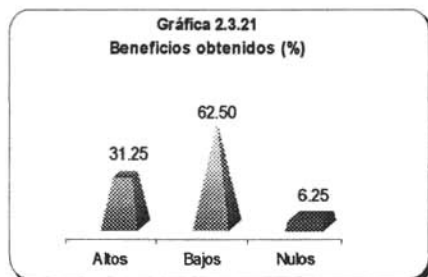
proyectos 61.11% a realizar tramites administrativos aunque en la opción poco, lo anterior sigue siendo una parte muy benéfica del programa pues de alguna forma las comunidades han utilizado al programa como su primer acercamiento con las formas institucionales para realizar trámites, y llevar acabo algún tipo de proyecto legal y formalmente constituido (gráficas 2.3.15 a 2.3.18).



En cuanto la comprobación de gastos los integrantes de los proyectos 50% afirma que ha aprendido a comprobar gastos ello es de vital importancia ya que permiten de alguna forma a las organizaciones y/o familias indígenas a entrar en una dinámica que evite las actividades productivas subterráneas (economía informal) provocando muchas veces el hecho de no poder contabilizar los flujos monetarios como de impuestos que suceden en la economía de la región, tal y como se observa en las gráficas 2.3.19 y 2.3.20.



Concluyendo la presente modalidad, los dirigentes del proyecto consideran en su mayoría (62.5%) que los beneficios en general han sido bajos y 31.25% altos sólo 6.25% nulos, aunando que consideran que los beneficios son altos y/o bajos 85.71% piensa que será permanente en beneficio o bien de largo plazo, (gráfica 2.3.21 y 2.3.22).







## Capítulo 3 Análisis costo beneficio y/o costo efectividad



Toliman Querétaro, Galería fotográfica de la evaluación externa del PDEPPI 2002.

En el presente capítulo se presenta el análisis de costo beneficio y/o costo efectividad desde el punto de vista de la eficiencia del gasto y la pertinencia de los recursos utilizados. Un aspecto relevante que ha sido considerado en la presente tesis fue la de no sólo analizar los resultados, sino también el análisis de los procesos que los han hecho posibles. En este sentido, se presenta el Costo-Efectividad del Programa y sus proyectos, desde el punto de vista de la eficiencia del gasto operativo, la pertinencia de los recursos utilizados, y la competencia laboral de sus colaboradores.

Como se ha expuesto anteriormente cuando menos las modalidades en fondos regionales y FIDA trabajan directamente por medio del fondo regional constituido de

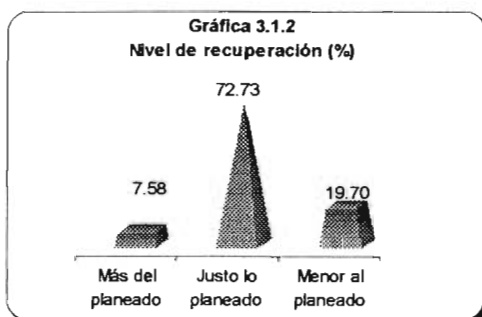
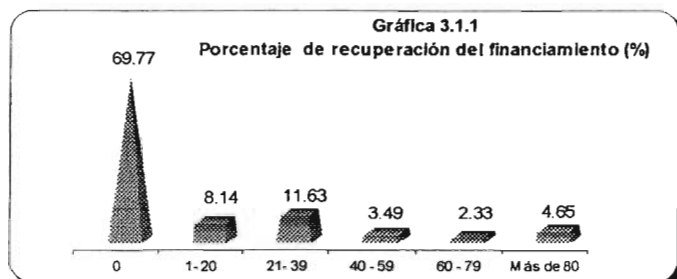


ahí su importancia por conocer la sustentabilidad de estos, además en la modalidad de agroecología productiva junto con ecoturismo los financiamientos no son revolventes, hasta el corte de diciembre de 2002 se tiene una recuperación de \$1,109,647,987.93, (mil ciento nueve millones novecientos cuarenta y siete mil novecientos ochenta y siete pesos 93/100 M.N.) desafortunadamente no se tienen las cifras exactas del acumulado de todos los años desde el punto de vista de lo invertido que cuantifiquen con veracidad el monto exacto de la cartera vencida (está no venía integrada a la información financiera solicitada por un servidor ante el INI), por si fuera poco en nuestras visitas de campo (del TUAS y de El Colegio Mexiquense, A.C.) algunos miembros de las actuales contralorías sociales de varios FR mencionaban extra oficialmente que ellos tenían conocimiento de que en años anteriores fue frecuente que se condonara algún tipo de deuda por lo que además de la cartera vencida existe una cartera declarada como no recuperable.

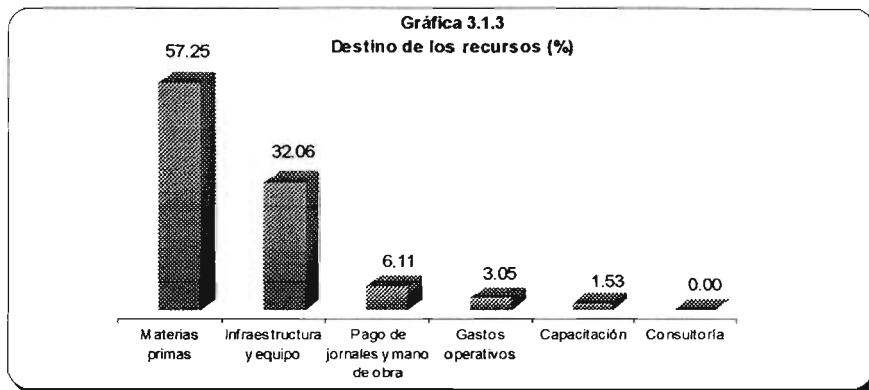
Pese a lo anterior contamos con indicadores que representan a por lo menos 12 estados en los que se realizó la encuesta el cual nos puede dar una panorámica real para el año 2002, mismos que a continuación se describen para cada una de las tres modalidades.

### **3.1 Sustentabilidad financiera en la modalidad fondos regionales.**

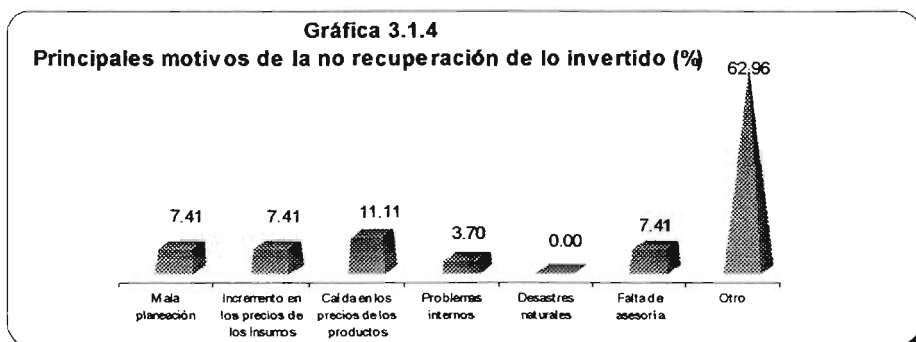
Durante la encuesta 2002 se preguntó el porcentaje de recuperabilidad de proyectos que habían sido financiados desde un año antes, 69.77% no ha regresado nada, sólo 11.63% ha devuelto cuando menos de 21 a 39% de lo que recibió incluyendo la tasa de interés (gráfica 3.1.1), ello se debe a que se deja un periodo largo entre la ejecución del proyecto y sus logros para después calendarizar los pagos así 72.03% afirma que aunque no se ha devuelto absolutamente nada esto así ya estaba planeado (gráfica 3.1.2).



En general en la modalidad de fondos regionales 57.25% de los recursos se emplearon según los dirigentes de proyectos en la adquisición de materia primas seguido de 32.06% para infraestructura y equipamiento lo anterior nos hace suponer que existe una tendencia de que el financiamiento continuamente ira relegándose a sólo adquirir materia prima que permita un sustento de muy corto plazo para los proyectos.



Los principales motivos de la no recuperación de lo invertido continuamente se deben a factores externos, sin duda alguna el programa aún no ha podido crear procesos productivos de alta competitividad lo que genera un rezago que lo hace muy vulnerable al medio sobre todo en productos agropecuarios, por otro lado 62.96% contestó en la opción "otro" y muchas veces se repetían frases como, estoy esperando a que me digan cuando voy a pagar, ó así fue pactado, yo pagare hasta después, primero tengo que ver si me va a dar algo de ganar o me lo tendré que comer.

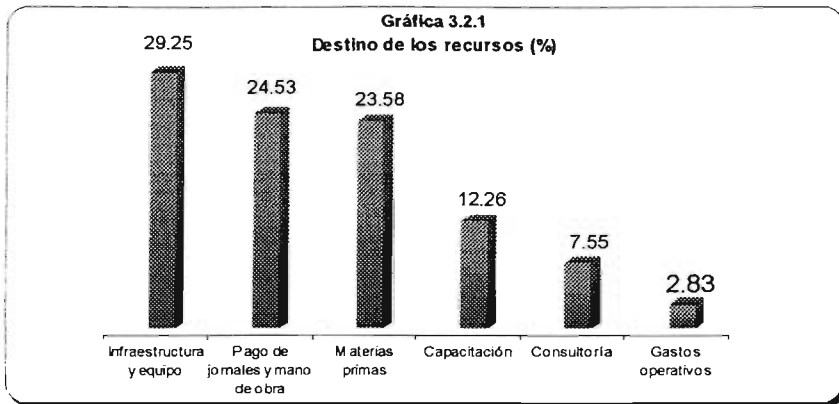


### 3.2 Sustentabilidad financiera en la modalidad agroecología y ecoturismo.

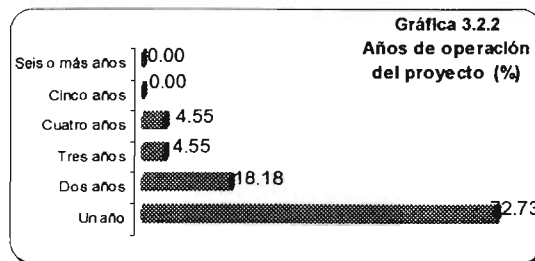
Como sabemos ya, en la presente modalidad los proyectos por su caracterización no cuentan con carácter revolvente sin embargo según los dirigentes de los proyectos

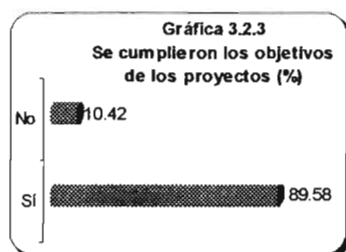


se tiene que principalmente lo invertido se utiliza en la adquisición de infraestructura y equipo lo cual es ligeramente positivo aún así 24.53% se utiliza para el pago de jornales y mano de obra deduciendo que muchas veces el programa se convierte en un plan de empleo temporal, 12.26% se utiliza en la capacitación representando una desventaja para un programa tan ambicioso desde el punto de vista de incursión de investigación y alta tecnología.



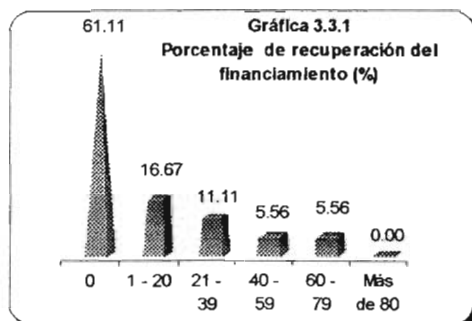
De los proyectos visitados y entrevistados 72.73% sólo cuentan con un año operando lo cual impide en cierta forma verificar de manera más palpable los logros en cuanto a beneficios materiales o en especie (gráfica 3.2.2), aclarando que a pesar de su temprana puesta en marcha del proyecto los dirigentes de los proyectos consideran que hasta el momento se han cumplido los objetivos programados que busca el financiamiento (gráfica 3.2.3)



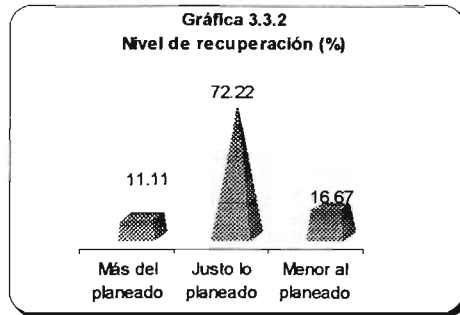


### 3.3 Sustentabilidad financiera en la modalidad Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Península de Yucatán (FIDA)

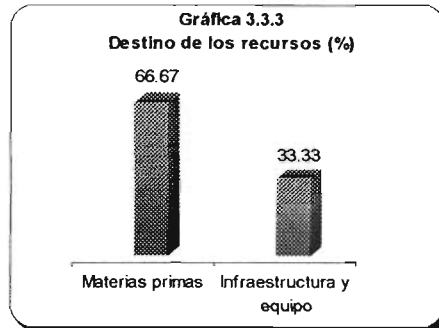
Para FIDA el grado de recuperación refleja expectativas más positivas que en la modalidad de fondo regional así, 16.67% de los dirigentes de proyectos afirman e incluso comprueban que han pagado cerca de 20%, 11.11% entre 21 y 39% del financiamiento y poco más de 12% entre 40 79% de lo que recibieron ya lo han devuelto incluido el interés lo que no da un aproximado de 40% de recuperabilidad en esta modalidad según la gráfica 3.3.1.



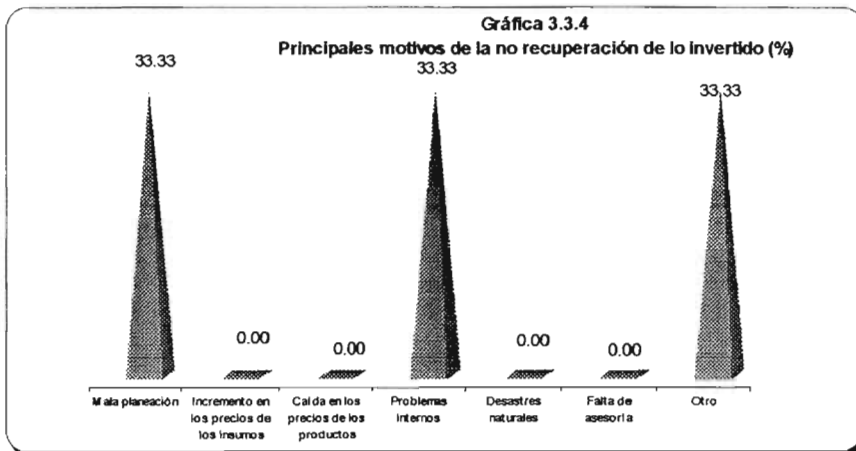
A su vez 72.22% afirmó que el porcentaje de recuperación que lleva al momento esta según lo planeado, como se aprecia en la gráfica 3.3.2



El destino de los recursos primordialmente se utilizó en la compra de materias primas (66.67%) y pago para la obtención de infraestructura así como equipo.



Dentro de esta modalidad se reconoce que la mala planeación y algunos problemas internos han sido los factores que más riesgo les representa como se observa en la gráfica 3.3.4.



### **3.4 Instancias gubernamentales o de otra naturaleza que proporcionan en el área servicios de financiamiento y apoyo al desarrollo regional.**

El siguiente apartado contesta a las preguntas contenidas en los términos de referencia sobre las instancias gubernamentales ó de otra naturaleza que proporcionan en el área servicios de financiamiento y apoyo al desarrollo regional, así como las características específicas de las acciones del programa en comparación con acciones similares que proporcionan otras instancias, además en alguna medida contestan al cuestionamiento sobre los costos y gastos unitarios en que incurre el programa y su costo de los servicios financieros que proporciona a sus beneficiarios en comparación con los costos regionales de los mismos servicios.

Cabe mencionar que no se tienen referencias de otras instituciones financieras que operen de manera similar al programa de la presente evaluación, por un lado para las instituciones de crédito más comunes como puede ser la banca privada, para ellos la población objetivo del programa no es sujeta de crédito de ahí la relevancia del PDEPPI en lo referente a otras instancias del gobierno federal el programa para el desarrollo económico y productivo de los pueblos indígenas sólo podría ser equiparable limitadamente con el programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) que es un subsidio directo que el gobierno federal otorga por medio de la SAGARPA a productores que cuenten con tierra debidamente acreditada y que además se trabaje





en ellas y tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales.

El apoyo de PROCAMPO consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

Este programa supone que no provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce. Además de incorporar a un sector de productores rurales más amplio y diversificado. Entre aquellos que reciben el apoyo, la mayor parte son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar.

En forma colateral, PROCAMPO coadyuva al logro de otros objetivos como los de capitalización; frenar la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de rentabilidad mayor; y la regularización de la tenencia de la tierra. Además, por efecto de la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad productiva.

En esta Administración, bajo un horizonte determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y por la política sectorial, el Programa ha pasado a formar parte de la estrategia denominada "Alianza para el Campo".

Por lo anteriormente expuesto notamos ciertas similitudes en cuanto algunos objetivos se refiere, incluso en las visitas de campo por mencionar un ejemplo nos encontramos en Toliman, municipio de Querétaro destinatarios del PDEPPI que además llevaban a cabo proyectos subsidiados por el PROCAMPO, confundiendo a veces su procedencia, pese a lo anterior el PROCAMPO tiene una cobertura geográfica



completamente distinta al programa del INI por otro lado se trata de un subsidio y no de un financiamiento en calidad de préstamo, sólo como referencia SAGARPA por medio de ASERCA, actualiza cada año el apoyo a otorgar. Para los ciclos Agrícolas Primavera-Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/2003, el apoyo corresponde a \$ 873.00 (ocho cientos setenta y tres pesos) por hectárea.<sup>65</sup>

*Consideraciones finales sobre el tema costo beneficio.*

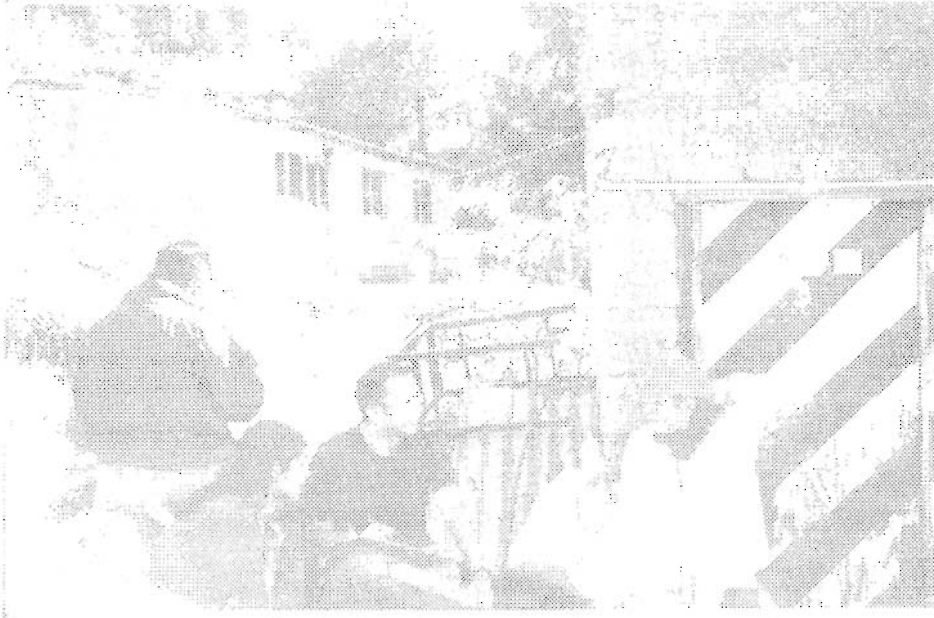
Por lo aprendido en campo considero que el programa utiliza la focalización como una estrategia eficaz de combate a la pobreza por medio de incentivar procesos productivos en población indígena que además se encuentre en condiciones de pobreza por lo anterior el presupuesto dedicado a este fin se concentra en un número más reducido de hogares, organizaciones o comunidades pobres, de forma que se obtienen más "rendimientos por cada peso" desde el punto de vista de la disminución de la pobreza, además de que los costos distorsionantes asociados con este tipo de programas son menores. Sin embargo, los costos potenciales son menos obvios ya que, además de los costos administrativos de la focalización de la población (indígena) existe otro tipo de costos asociados con problemas en la focalización, denominados como "fuga" o en otras palabras incluir a personas o población que ni son indígenas y que además no son pobres y "subcobertura" o sea excluir erróneamente a hogares, organizaciones y/o comunidades que si son población indígena y pobres. Ambos casos fueron frecuentes en la encuesta, de igual forma, algunas comunidades o familias indígenas no pobres pueden tener niveles de bienestar sólo ligeramente mejores que los de los hogares pobres y pueden experimentar pérdidas de oportunidad al mismo tiempo que incrementan los costos disminuyendo la efectividad y el impacto del programa.

---

<sup>65</sup> No se cuenta con información que nos pueda dar un comparativo, además la información proporcionada por el INI, denota varias inconsistencias que no permite hacer más juicios ni tratamiento de información financiera



## Capítulo 4 Problemas y propuestas



Estado de México, Galería fotográfica de la evaluación externa del PDEPPI 2002.

En los capítulos dos y tres de la presente tesis se analizaron los impactos generados mismos que se comprobaron gracias a la encuesta como las visitas en campo, en el presente apartado se resume la problemática del PDEPPI que de alguna forma resultan ser las características que más afectan la operatividad y por ende sus objetivos y que incluye una propuesta de solución.

Algunos proyectos financiados por los FR son propuestos por el personal del CCI y no sólo no responden a las necesidades ni al potencial de las comunidades sino que la ignorancia de los beneficiarios del crédito acerca del proceso técnico les impide apropiarse de él y, por lo tanto, dependen técnica y económicamente del CCI.

La falta de capacitación técnica contribuye a esa dependencia ya que varias etapas quedan en manos de los asesores técnicos del CCI lo que da pie a que éstos funjan como intermediarios y crea la posibilidad de que obtengan beneficios personales.



Se carece de una cultura de administración del riesgo por lo que los proyectos no analizan las diversas posibilidades de que éste se presente y las formas de combatirlo. Esto sin duda está vinculado con la falta de capacitación técnica pero también con actitudes paternas y la posibilidad siempre presente de condonar el adeudo si fracasa el proyecto.

Por ello, una medida básica para fortalecer al PDEPPI sería la puesta en marcha de un ambicioso programa de capacitación que incluya desde los aspectos básicos de cómo formular un proyecto productivo hasta los de administración de riesgo y estudio de la demanda de sus productos, sin obviar los relativos a nuevos diseños o la constitución de figuras jurídicas que faciliten la permanencia y crecimiento de los proyectos productivos.

En la experiencia internacional podemos encontrar ejemplos importantes de fortalecimiento de comunidades por medio de la capacitación,<sup>66</sup> la constitución de redes de comercialización o la exportación de los productos artesanales,<sup>67</sup> piscícolas y acuícolas,<sup>68</sup> pero también en nuestro país tenemos comunidades indígenas o proyectos productivos originalmente financiados por fondos regionales que se han convertido en asociaciones civiles,<sup>69</sup> sociedades de solidaridad social,<sup>70</sup> cooperativas<sup>71</sup> o simplemente una sólida comunidad indígena con producción diversificada.<sup>72</sup>

En algunos proyectos la participación de las mujeres es simulada: los hombres incluyen los nombres de sus esposas e hijas para completar el número requerido para tener derecho al préstamo y evitar incluir personas ajenas a la familia, pero aquéllas desconocen totalmente el proyecto o contribuyen con trabajo a su desarrollo, pero sin tener incidencia efectiva al definirlo, formularlo y evaluarlo.

<sup>66</sup> Grameen Communications en Bangladesh.

<sup>67</sup> Grameen Shamogree en Bangladesh.

<sup>68</sup> Grameen Motsho Foundation en Bangladesh.

<sup>69</sup> Altepetl Nahuas de las Montañas de Guerrero.

<sup>70</sup> sss "Matotlanejtikan Tomin", sss "Sanzezan Tinemi" y sss Titekítike Tajome Sihuame, en el estado de Guerrero.

<sup>71</sup> Confecciones Uranden de Morelos, sc de rl, en Jalisco.

<sup>72</sup> Comunidad Indígena Nuevo San Juan Parangaricutiro en Michoacán.



Esto se debe, por una parte, al requisito de un número mínimo de personas para tener acceso a los créditos y, por otra, a los usos y costumbres de las comunidades. Pero, además, el PDEPPI carece de perspectiva de género y se confunde ésta con un cierto número de mujeres en los grupos o en los puestos de dirección de los proyectos y de los consejos directivos de los FR. A veces, se etiquetan algunos montos para destinarse exclusivamente a financiar proyectos de mujeres, pero no existe un trabajo consistente de sensibilización entre hombres y mujeres acerca del trabajo femenino y de su importancia en las comunidades. Mientras el programa se limite al aspecto de cuotas y porcentajes no logrará un avance sustantivo en la equidad de género y, por lo tanto, en las condiciones de vida y trabajo de las mujeres indígenas. Es fundamental que se adquiera conciencia acerca de que pretender porcentajes de 50% o más entre los beneficiarios y dirigentes de proyectos y en el volumen o valor de los créditos no equivale a una perspectiva de género puesto que no incide en los aspectos y relaciones sociales que determinan precisamente la cuestión de género.

Coincido con los autores que señalan que una de las mayores limitantes de todos los FR (incluso de los que sostienen altas tasas de recuperación y financian proyectos viables y con posibilidades de éxito) es que "son una institución especializada para otorgar créditos, sin tener entre sus objetivos la captación del ahorro local y regional, lo que los convierte en una institución financiera incompleta, dependiente de recursos ajenos a sus miembros".<sup>73</sup>

Obviamente, la solución a este problema es concebir a los FR como instituciones financieras capaces de captar y movilizar el ahorro local y, con estos recursos, financiar el desarrollo regional.

Si bien los FR surgieron cuando en México aún predominaba la idea de que los pobres no ahorran, ahora ha quedado ampliamente demostrado que las personas de bajos ingresos, aun en pobreza extrema "no sólo quieren y pueden ahorrar, sino que

---

<sup>73</sup> Véase Roberto Diego Quintana, "Financiamiento rural social: los Fondos Regionales de Solidaridad en retrovisión y en prospectiva", *Cuadernos Agrarios*, "Financiamiento rural", Nueva época, año 7, núm. 15, enero-junio de 1997, pp. 47-58.



lo hacen cuando tienen a su alcance instituciones e instrumentos apropiados a sus peculiaridades".<sup>74</sup>

El hecho de que los FR no proporcionen los servicios financieros que los indígenas requieren<sup>75</sup> no sólo afecta sus derechos económicos y su bienestar sino que continúa tratándolos de forma paternalista y no es compatible con la intención de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Otro de los elementos que limita el desarrollo de los FR es la "competencia desleal" de otros programas del Gobierno federal y del propio INI pues en algunas entidades existen proyectos prácticamente idénticos en el aspecto técnico, pero unos son financiados por el FR,<sup>76</sup> otros dentro del proyecto INI-FIDA<sup>77</sup> y otros por el programa de Agroecología Productiva.<sup>78</sup> En particular, en el estado de Chiapas se encontraron dos proyectos apícolas similares exactamente en la misma comunidad. Este, en parte, es un problema de la normatividad pues, de acuerdo con las Reglas de operación, la apicultura es una de las vertientes susceptibles de financiamiento en Agroecología productiva sin especificar qué justifica que en algunos casos no sea recuperable.

Obviamente resulta muy difícil para un FR recuperar los créditos en una comunidad cuando la mitad de ellos son gratuitos. Además de los conflictos que puede provocar en el interior de las comunidades, atender los mismos proyectos implica un desperdicio de recursos, una duplicación de esfuerzos y una complejidad adicional e innecesaria.

Cabe señalar que esta situación no ocurre en todo el país pues en algunos cci como el de Cherán<sup>79</sup> los proyectos de este programa son efectivamente comunitarios y de rescate de recursos naturales como el saneamiento y cercado de ojos de agua o la

---

<sup>74</sup> Carola Conde Bonfil, *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, AC-La Colmena Milenaria, 2000, p. 23. Véase también *¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, AC-La Colmena Milenaria, 2001, 303 pp.

<sup>75</sup> Ahorro, crédito, seguros y remesas.

<sup>76</sup> Recuperables y sujetos a tasa de interés.

<sup>77</sup> Recuperables, sujetos a tasa de interés, pero con asistencia técnica y contable gratuita.

<sup>78</sup> No recuperables.

<sup>79</sup> Visita de campo realizada por la Dra. Carola Conde Bonfil, investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C. y coordinadora de la evaluación externa del PDEPPI en 2002



instalación de viveros, en el caso de Agro ecología, y la construcción de cabañas y paraderos turísticos, en el de Ecoturismo.

No obstante, cabría preguntar si no correspondería atender estos asuntos a otras dependencias federales (como la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Turismo así como Semarnat) y, en consecuencia, liberar los recursos actualmente destinados a estos proyectos para fortalecimiento del programa de fondos regionales. Los proyectos de Ecoturismo también podrían ser financiados con otros programas gubernamentales como el de Coinversión Social de la Sedesol o bien, por el propio INI, aunque con una recuperación a un plazo mayor.

Sería conveniente, entonces, unificar el programa de fondos regionales y el de Agro ecología para simplificar su operación y, de considerarse prioritario que algunos de estos proyectos continúen siendo irrecuperables, es necesario precisar con claridad las condiciones que deben cumplirse para ser sujeto de apoyos especiales.

Adicionalmente, algunas deficiencias del programa que deben subsanarse son:

- No existe un sistema de información confiable.<sup>80</sup>
- No se cuenta con un espacio-mapa de las áreas que son responsabilidad de cada CCI y, al parecer no existe un criterio claro para asignarlos.<sup>81</sup>
- No están claramente delimitadas las funciones y responsabilidades del personal de los CCI ni existe un organigrama tipo.
- Genera poca eficiencia de los recursos materiales y financieros.
- No se prestan los servicios *no financieros* que suelen incluirse en los programas para la generación de oportunidades productivas y/o creación de

---

<sup>80</sup> Aun en las cifras definitivas de cierre del ejercicio 2001 existen columnas incompletas y los listados de proyectos vigentes disponibles en las oficinas centrales no coinciden con los de las delegaciones, los que, a su vez, difieren de los manejados en los CCI.

<sup>81</sup> Algunos CCI atienden a un gran número de municipios mientras que en un municipio pequeño de Chiapas operan tres CCI.



microempresas (exceptuando, en cierta medida, a los financiados por el proyecto INI-FIDA).<sup>82</sup>

En cuanto a los resultados específicos de 2001 cabe señalar que el subejercicio de recursos autorizados, en especial de los que provienen de ampliaciones presupuestales, ocurre comúnmente debido a la normatividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que exige que los recursos ministrados sean ejercidos en el año fiscal en el que se otorgan y las instituciones como el INI intentan colocarlos en proyectos que no habían alcanzado financiamiento, pero los grupos, organizaciones y comunidades prefieren no aceptarlos pues el tiempo restante en el año fiscal no es suficiente para desarrollar las actividades que estaban previstas en el proyecto original. En otros casos se formulan proyectos “al vapor” para obtener esos recursos, pero por lo general no son los adecuados para mejorar las condiciones productivas de los grupos.

La solución sería que el Congreso de la Unión autorizara ejercer esos recursos en el siguiente año fiscal para evitar la colocación apresurada que, en muchas ocasiones, implica adquisiciones inapropiadas ya que los grupos se ven obligados a adquirir lo que pueden conseguir con factura, que no siempre es lo que más necesitan o, aún siéndolo, no es de la mejor calidad o precio.

De manera sucinta cabría indicar que el programa no corresponde a la realidad pues pretende llevar a la práctica una política pública homogénea para un mundo diverso. Esto es debido probablemente a su formulación desde el escritorio, pero con toda seguridad a las diferencias regionales y geopolíticas de los diferentes pueblos indígenas así como a la falta de adaptación a los cambios que han surgido en el contexto nacional y en el interior de las comunidades.

Una elevada proporción de los beneficiarios, dirigentes de proyectos, miembros de consejos directivos de los FR y funcionarios de las delegaciones y de los CCI

---

<sup>82</sup> Asesoría contable, financiera, crediticia técnica y productiva; cursos de capacitación en contabilidad básica, costos y precios, mercadotecnia, ventas, producción, principios de administración, liderazgo, autovaloración y manejo del tiempo; asesoría en la formulación y evaluación de proyectos productivos y de desarrollo comunitario.





entrevistados opinaron que el programa no responde a las características de las comunidades y la mayor demanda es que pueda ajustarse a las peculiaridades de cada región y etnia específica.

Para ello se requiere dar mayor autonomía a las delegaciones; de hecho, prácticamente se requeriría su refundación a partir de las características de la población a la que atienden y con la opinión de los cci.

El PDEPPI debe ser fortalecido y ampliado para facilitar las opciones productivas de las organizaciones indígenas y para consolidar la labor de acompañamiento organizativo que ha venido desarrollando la actual CDI.

En términos generales a continuación se presenta la matriz de DAFO que sintetizan las fortalezas y debilidades así como sus amenazas y oportunidades recordando que tanto los retos como las oportunidades son generados mediante un escenario prospectivo probable.



Factores internos

Factores externos

<i>Fortalezas.</i>	<i>Debilidades</i>
<p>El programa es en sí un primer instrumento de tipo financiero al cual puede acceder población indígena.</p>	<p>Falta promoción constante a la cultura de pago, los proyectos son financiados sin un mínimo análisis de riesgo.</p>
<p>Sus tasas de interés son socialmente aceptables</p>	<p>El programa no capitaliza sus logros hacia la institución que la promueve.</p>
<p>Puede promover la integración familiar y/o de las comunidades.</p>	<p>Demasiada flexibilidad puede provocar que no haya un manejo de recursos transparente incrementando la posibilidad de brotes de conflictos por los recursos</p>
<p>Sustituye prácticas informales de préstamo con tasas anteriormente muy elevadas.</p>	<p>El programa carece de un carácter normativo eficaz (sanciones).</p>
<p>Es flexible en cuanto a tiempos y pagos.</p>	<p>Falta de justificación teórica económica en la asignación y distribución en montos y recursos por persona provoca que ciertos sectores económicos se vean más favorecidos que otros.</p>
<p>Es un mecanismo de redistribución del ingreso hacia población marginada de cualquier dinámica de desarrollo.</p>	<p>Ausencia de capacitación y/o asesoría integral.</p>
<p>En su concepción promueve proyectos productivos.</p>	<p>Salarios excesivamente bajos en personal a cargo del programa en los CCI incrementa la posibilidad de corrupción.</p>
<p>Incrementa la capacidad de organización entre los destinatarios.</p>	<p>Excesiva improvisación por personal del INI o bien de los funcionarios del FR aunado a un latente riesgo de que los financiamientos sean utilizados discrecionalmente.</p>



<i>Retos</i>	<i>Oportunidades</i>
<p>Creación urgente de manuales de procedimientos en los CCI.</p>	<p>Ninguna institución financiera cuenta con tasas de interés activa tan competitivas.</p>
<p>Espacio - mapas de áreas de influencia de los CCI y FR.</p>	<p>Aprovechar que los recursos otorgados no son bajos los que pueden ser utilizados de forma más eficiente con menos proyectos pero más integrales y vigilados.</p>
<p>En una nueva concepción de la modalidad fondos regionales, trasladar el modelo de FIDA, es decir buscar que los proyectos sean más integrales.</p>	
<p>Fomentar la diversificación de productos financieros en los FR.</p>	
<p>Crear mecanismos que incrementen el consumo interno.</p>	
<p>Búsqueda de acuerdos inter - institucionales para fomentar aquellos proyectos de alto impacto (NAFINSA, SE)</p>	
<p>Insertar el concepto de saldos insolutos en las tasas de interés en aquellos proyectos de más alto riesgo.</p>	
<p>La asignación de montos y techos financieros por sector debe ser acorde a las necesidades de la región explotando sus oportunidades y respetando la vocación de las personas e incluso de la tierra.</p>	



## Conclusiones

Los tres programas requieren fundamentarse más sólidamente en una concepción del desarrollo económico, social y cultural así mismo adquirir una real perspectiva de género.

### *Fondos regionales*

1. Convertir a los fondos regionales en verdaderos *mecanismos financieros de carácter social*, incorporando otros servicios financieros como ahorro y pago de remesas y de servicios. Establecer como meta de recuperación la totalidad de los apoyos otorgados y el establecimiento de tasas interés reales que cubran los gastos operativos. Fijar criterios apropiados para realizar las evaluaciones para condonar adeudos. Revisar los criterios de elegibilidad de Fondos.
2. Fortalecer la autogestión de los fondos regionales reduciendo gradualmente la participación del cci y avanzando hacia su total autonomía. Depurar totalmente la cartera vencida y eliminarla del promedio histórico. Destinar los recursos fiscales a capacitación y asistencia técnica con especial énfasis en los aspectos contables y de formulación y evaluación de proyectos. Ampliar el periodo del consejo directivo al menos a tres años y no renovarlo en su totalidad para permitir la transmisión de experiencia y de conocimiento de los asuntos pendientes. Financiar los proyectos con los recursos recuperados de ejercicios anteriores.
3. Adecuar las reglas de operación a las posibilidades reales de los grupos indígenas y aumentar los recursos para que sus proyectos productivos no sean de autoempleo o autoconsumo. Si se pretende que con esos proyectos verdaderamente se logre un desarrollo económico y comunitario se requieren montos mayores en los créditos pero también un conjunto de servicios no financieros de apoyo a los proyectos, fundamentalmente capacitación y asistencia técnica, así como otros apoyos intersectoriales para superar las graves carencias en las que viven.
4. Mejorar el sistema de información para obtener datos oportunos, confiables y de calidad así como para generar indicadores para la evaluación y seguimiento.



### *Agroecología productiva y ecoturismo*

1. La tasa cero de interés y la no recuperación de los apoyos debería restringirse a proyectos comunitarios de índole ecológica como el saneamiento y protección de cuencas hidrológicas o la reforestación en terrenos comunales. Los proyectos ecoturísticos pueden financiarse a un período mayor y los proyectos productivos como café orgánico o apicultura deben ser reembolsables y con la misma tasa de interés que se aplica a los financiados por el FR.
2. Debe limitarse el número de vertientes y especificar con absoluta claridad los casos en los que se pueden obtener recursos sin recuperación.

### *Proyecto Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos*

1. Comprometerse a la recuperación total de los créditos.
2. Producir materiales de apoyo a los cursos de capacitación y de reforzamiento de la asistencia técnica con el fin de permitir una mayor apropiación de los conocimientos obtenidos para los beneficiarios directos de estos servicios así como para su difusión masiva para aquellos que no han tenido acceso a los mismos. Entre ellos, sería prioritario elaborar guías para la formulación de proyectos, sobre aspectos técnicos de los proyectos más comunes en la región y de temas contables y administrativos.

Estoy convencido de que el PDEPPI es un programa sumamente relevante y que, fortalecido en el sentido funcional, organizacional y presupuestal, puede ser una herramienta poderosa de combate a la pobreza, de construcción de capital social, de integración al desarrollo económico del país y de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas promoviendo y fortaleciendo el arraigo de dicha población.

En la operación de los fondos regionales<sup>83</sup> se aprecian con nitidez las ventajas y el potencial del PDEPPI. En primer término, convierten en sujetos de crédito a los millones de indígenas que están excluidos del sistema financiero formal y, por ende,

---

<sup>83</sup> Estas observaciones, salvo indicación en contrario o específica, aluden tanto al programa de Fondos Regionales como al Proyecto Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos (INI-FIDA).



combaten al agiotismo que anteriormente era la única opción a su alcance para financiar cualquier proyecto.

La revolvencia de los fondos fomenta la cultura de pago y combate las del asistencialismo y clientelismo de los programas anteriores, constituyendo un elemento importante para la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Desde la perspectiva económica, los FR financian proyectos que constituyen opciones de autoempleo y generación de ingresos, y que les permiten incorporarse al mercado y diversificar su producción.

En el aspecto social, los FR inciden en una mayor integración de las familias y las comunidades; otorgan a los participantes en ellos un mayor sentido de pertenencia a éstas; elevan su autoestima y fomentan nuevas formas de participación que reconstituyen el tejido social y contribuyen a la creación de capital social.

Aunque no se caracterizan por un enfoque de género, los FR han logrado mayor participación de las mujeres en igualdad de condiciones tanto en el acceso al crédito como en los consejos directivos de algunos fondos, pero aún se percibe como si se tratara sólo de un problema de porcentajes.

Sin embargo, el desempeño de los FR es sumamente heterogéneo y en algunos de ellos los resultados están muy lejos de este panorama, pues trabajan con enormes carteras vencidas que los hacen operar en sentido opuesto a lo anteriormente señalado ya que fomentan la cultura de no pago, no se apegan a la normatividad y no crean las condiciones para el desarrollo de los pueblos sino que los mantienen en su condición de vulnerabilidad económica.

No se observa suficiente rigor en las evaluaciones de algunos de los fondos para condonar los adeudos e incluso le vuelven a prestar al año siguiente, en ocasiones para el mismo proyecto o con una ligera variación.

En este sentido, sería indispensable fijar criterios apropiados para realizar dichas evaluaciones y, en el caso de que sean condonadas, mantener un registro separado de la cartera vencida por morosidad. Este aspecto es relevante porque el comportamiento histórico influye en los montos que reciben los fondos y al arrastrar



una pesada cartera vencida irrecuperable se le condena a recibir bajos apoyos que debilitan aún más a los fondos en esta situación. Como consecuencia de los relativamente escasos recursos que manejan, estos fondos pulverizan los créditos a montos nimios que no permiten financiar nuevos proyectos productivos por lo que se limitan a la adquisición de un poco de materia prima adicional para el mismo proyecto<sup>84</sup> y se impide cualquier forma de capitalización.

Finalmente, se deben dejar aquellas ideas en que el Estado puede manipular y organizar a la sociedad civil, ésta premisa rara vez funciona, sobre todo cuando hablamos de población indígena, sus pueblos, sus costumbres, sus formas de organización, su lengua, su forma de pensar debe ser siempre comprendida, aceptada y respetada, entender además que la simple formación de microempresarios no necesariamente debe planificarse desde el centro, las decisiones económicas también de los pueblos y comunidades indígenas son racionales, pero su entorno poco propicio, y eso, precisamente el entorno es lo que ninguna política pública les ha procurado desarrollar o mejorar.

No me queda más que agradecer la oportunidad que he tenido para participar en la evaluación de este programa del cual sustento esta tesis, esperando que de alguna forma sirva para puntualizar las labores y compromisos que los futuros economistas adquieren al estudiar esta ciencia que en particular es hermosa.

---

<sup>84</sup> Los beneficiarios de algunos proyectos reportaron recibir créditos de 300 pesos que les servían para la compra de insumos de una semana de operación del proyecto.



## Bibliografía

- Alejandro Natal, *Critical Review of the Peoples Participation Approach to Development Administration*, en *Estudios & Documentos, Serie ii, núm. 4*, Lisboa, Portugal, Centro Portugués de Investigación en Historia y Trabajo Social, 1996.
- Bonfil Batalla Guillermo. 1972. *El Concepto de Indio en América: una categoría de la situación colonial*. *Anales de Antropología* 9
- Carola Conde Bonfil, *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, AC-La Colmena Milenaria, 2000
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Trillas, México 1998
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Trillas, México 2002
- Enrique Del Val, "Los programas contra la pobreza en México", Documento de Trabajo, núm. 8, México, Fundación Rafael Hernández Preciado, AC, 1998
- *Evaluación Externa de Resultados del PDEPPI 2002 del INI*, El Colegio Mexiquense A.C.
- J. Tandler, *The Rise of Social Funds: What are They a Model of?*, Draft report for MIT/UNDP Decentralization Project, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 1999.
- K. Westergard, "People's Participation, Local Government and Rural Development, The case of West Bengal, India", CDR Research Report, núm. 8, Copenhagen, Dinamarca, 1985
- Leonardo, Manrique Castañeda, *Indígena Mexicana*, INEGI, INAH, UNAM, México





- Leopold, L. (1971). A procedure for evaluating environmental impacts. US Geological Survey Circular 645/1971. Washington, D.C.
- McEacheran "Microeconomía, una introducción contemporánea", Thomson editores, 4ta edición, México DF
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Programa de Empleo en el Mundo de la oit, Popular Participation in Decision-making and the Basic Needs Approach to Development: Methods, Issues and Experiences, Ginebra, Suiza, Organización Internacional del Trabajo, 1978.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006,
- R. Cuadrado Roura y otros, "Introducción a la Política Económica" Editorial McGraw - Hill Madrid 1997.
- Reglas de operación de los programas del Instituto Nacional Indigenista y de los Programas de Atención a Comunidades Indígenas y de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos (fida Península-Yucatán), Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001, Sexta Sección
- Roberto Diego Quintana, "Financiamiento rural social: los Fondos Regionales de Solidaridad en retrovisión y en prospectiva", Cuadernos Agrarios, "Financiamiento rural", Nueva época, año 7, núm. 15, enero-junio de 1997
- V. Shiva, The Violence of the Green Revolution, Penang, Malasia, Third World Agriculture, Ecology and Politics, Zed Books y Third World Network, 1991.

#### Sitios en internet

- [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)
- [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- [www.educar.org](http://www.educar.org)