Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

"Análisis del **P**rograma **F**omento y **D**esarrollo de las **C**ulturas **I**ndígenas **(PROFODECI):** de la **I**ntención a la **A**cción del **G**obierno"

Comunicación **I**dónea de **R**esultados que para obtener el grado de **M**aestros en **P**olíticas **P**úblicas

P r e s e n t a n

RAÚL **H**ERNÁNDEZ **M**AR

VÍCTOR **M**ANUEL **N**EGRETE **F**ERNÁNDEZ

Director de **T**esis: **Dr. S**ergio de la **V**ega **E**strada

México D.F.

Enero 2007

Comunicación Idónea de Resultados

Análisis del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI): de la Intención a la Acción del Gobierno

Presentan:

RAÚL **H**ERNÁNDEZ **M**AR
VÍCTOR **M**ANUEL **N**EGRETE **F**ERNÁNDEZ

Índice

INTRODUCCIÓN **1**

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES DEL PROFODECI **12**
Cronología del PROFODECI 17
Presupuesto del PROFODECI 2005 21

CAPÍTULO 2 PRESENTACIÓN DEL PROFODECI **22**
Fondos para la Cultura Indígena (FCI)-Programa de Fomento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PROFODECI) 23
Proceso de fomento a través del PROFODECI en las comunidades indígenas del país en las que opera CDI .....

CAPÍTULO 3 PERTINENCIA DEL PROFODECI **33**

Justificación sociológica 34
Justificación histórica 34
Justificación económica 35
Justificación política 36
La justificación social 38
Justificación de la oferta de programas culturales 41
Transversalidad: solución viable para el fortalecimiento de la cultura indígena en México 43
Conclusión 45

CAPÍTULO 4 MARCO NORMATIVO VIGENTE Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN **48**
Las RO, los periodos de tiempo presupuestales y la implementación del PROFODECI 51
Las RO ¿eslabón entre diseño e implementación? 53
Análisis de las RO del PROFODECI a partir del Modelo 1 "Control Jerárquico" de Richard Elmore 61
Comportamiento orientado a fines 61
Responsabilidades emanadas de la cúspide de la administración 64
Responsabilidades que tienden a la optimización 64
Responsabilidades y parámetros de desempeño de unidades subordinadas 65
Análisis de las RO del PROFODECI a partir del Modelo 1 "Control Jerárquico" de Richard Elmore 67
Inexistencia de actividades, mecanismos y procedimientos causales traducidos en rutinas de operación y procesos de toma de decisiones autónomos 67
Existencia de dispositivos de control y acatamiento 69
Comunicación interorganizacional 73

CAPÍTULO 5 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS **75**

CAPÍTULO 6 LA IMPLEMENTACIÓN FASE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS **86**
La Implementación: Dilema entre el Diseño y la Acción 88
Modelo 1 La Implementación como Administración de Sistemas 89
Modelo 2 La Implementación como proceso Burocrático 90
La Implementación 94
Cultura: Acepciones asumidas por la CDI y el PROFODECI 103

CAPÍTULO 7 PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROFODECI EN LOS CCDI **106**
Descripción del problema y sus causas 107
Descripción de la organización encargada de implementar el PROFODECI 111
E
Dimensión exoestructura 114
Dimensión endoestructura 114
Los street-level bureaucrats 114
Indicadores en la gestión de recursos humanos en los CCDI 116
Descripción del proceso de implementación 126
Modelo de implementación del PROFODECI 131

CAPÍTULO 8 ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO **137**
El proceso productivo de la gestión social 138
El esquema general para la evaluación de la implementación del PROFODECI se resume en los puntos siguientes: 139
El escenario en el cual opera el PROFODEC 142
Un escenario sin PROFODECI 143
Desempeño de los grupos apoyados por el PROFODECI según la comunidad 144

CAPÍTULO 9 ANÁLISIS INDICATIVO DEL PROGRAMA POR ENTIDAD FEDERATIVA **149**
Desempeño por entidad federativa 151
Chiapas 151
Estado de México 152
Hidalgo 153
Michoacán 154
Nayarit 154
Oaxaca 155
Puebla 156
Querétaro 157
San Luis Potosí 158
Sonora 158
Quintana Roo 159
Yucatán 160
Guerrero y Sinaloa 161

CONCLUSIONES **162**
BIBLIOGRAFÍA **175**

ANEXOS **178**
ANEXO ESTADÍSTICO **179**

CUESTIONARIOS APLICADOS.....180

Índice de Figuras

Figura 1 Una mirada al Proceso de las Políticas.....3
Figura 2 Instrumentos normativos del Programa para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas. 50
Figura 3 Proceso administrativo presupuestal, preámbulo para iniciar el financiamiento de proyectos del PROFODECI.....53
Figura 4 Modelo del Proceso de Implementación de las Políticas.....102
Figura 5 Diagrama Fishbone para el caso del PROFODECI.....108
Figura 6 Organigrama CDI.....113
Figura 7 Organigrama Delegaciones Estatales y CCDI.....115
Figura 8 Diagrama del Bloques para Identificar procesos del PROFODECI.....127
Figura 9 Flujograma del proceso de implementación del PROFODECI.....128
Figura 10 Descripción del proceso de Implementación de PROFODECI en la estructura de la CDI.....135

Índice de Tablas

Tabla 1 Campos Culturales determinados por INI, Proyectos y Recursos Ejercidos.....14
Tabla 2 Cronología de Instrumentos Programáticos orientados a atender y apoyar Actividades Culturales Indígenas.....20
Tabla 3 Proyectos aprobados y recursos ejercidos por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003).....25
Tabla 4 Campos culturales de los tres ejes temáticos considerados por el PROFODECI.....29
Tabla 5 Número de Proyectos y Presupuesto asignado por campo cultural para el PROFODECI en el 2005.....30
Tabla 6 Posición de México en respecto al IDH en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004.....39
Tabla 7 Índice de Desarrollo Humano (IDH) y componentes por entidad federativa en México.....39
Tabla 8 Consejos, Institutos o Secretarias de Cultura en la República Mexicana.....44
Tabla 9 Características consideradas para la elegibilidad de comunidades indígenas o miembros de ellas para ser beneficiarios del PROFODECI.....56
Tabla 10 Indicadores de Resultados del PROFODECI.....59
Tabla 11 Secciones de las Reglas de Operación 2004 del PROFODECI y su incidencia más inmediata en las características generales de las políticas públicas.....60
Tabla 12 Análisis de las RO del PROFODECI a partir del Modelo 1 "Control Jerárquico" de Richard Elmore.....66
Tabla 13 Modelo 2, La Implementación como proceso Burocrático de Richard Elmore.....67
Tabla 14 Mecánica de Operación del PROFODECI según el apartado 6 de las RO.....68
Tabla 15 Dispositivos de Control en RO 2004 del PROFODECI.....71
Tabla 16 Comunicación interorganizacional plasmada en las RO 2004 del PROFODECI.....74
Tabla 17 Recursos Ejercidos por Entidad Federativa Enero-Octubre 2005.....78

Tabla 18 Recursos Distribuidos entre Campos Culturales 82
Tabla 19 Diversidad de Campos Culturales por Entidad Federativa y recursos erogados por el PROFODECI. Enero-Diciembre de 2005 84
Tabla 20 Campos Culturales Apoyados en enero-diciembre, 2005 85
Tabla 21 Indicadores para el análisis de los Recursos Humanos 117
Tabla 22 Duración de los ciclos (meses) 130
Tabla 23 Presupuesto PROFODECI 2005 140
Tabla 24 Unidades apoyadas por el PROFODECI 2005 140

Índice de Gráficas

Gráfica 1 PROFODECI Presupuesto Anual (2002-2005) 16
Gráfica 2 PROFODECI Presupuesto Ejercido por Entidad Federativa 17
Gráfica 3 PROFODECI. Porcentaje con respecto a otros programas de la CDI 21
Gráfica 4 Proyectos aprobados por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003) 23
Gráfica 5 Presupuesto ejercido por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003) 24
Gráfica 6 Recursos ejercidos por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003) ... 26
Gráfica 7 Índice de Ingreso 40
Gráfica 8 Proyectos culturales apoyados en el 2005 según campo cultural 46
Gráfica 9 Porcentaje de Participación en el presupuesto Asignado al PROFODECI Enero-Diciembre de 2005 79
Gráfica 10 Porcentaje de Participación en los Proyectos Financiados por el PROFODECI. Enero-Diciembre 2005 80
Gráfica 11 Nivel de escolaridad de los operadores del PROFODECI 117
Gráfica 12 Intervalos de edad de los operadores del PROFODECI 118
Gráfica 13 Operadores del PROFODECI según sexo 120
Gráfica 14 Disciplina de los Operadores del PROFODECI 121
Gráfica 15 Porcentaje de operadores que recibieron capacitación antes de realizar su trabajo 122
Gráfica 16 Cursos impartidos a operadores del PROFODECI 123
Gráfica 17 Promoción de los operadores del PROFODECI 124
Gráfica 18 Cómo son las relaciones de trabajo 125
Gráfica 19 Cómo considera que es la motivación en los CCDI 125
Gráfica 20 Desempeño de los grupos apoyados 145
Gráfica 21 ¿Los proyectos apoyados por el PROFODECI ayudan a mantener las tradiciones de las comunidades? .....
Gráfica 22 ¿Son importantes para las comunidades indígenas las actividades culturales? 146
Gráfica 23 Relaciones sociales en las comunidades con proyectos apoyados por el PROFODECI 147
Gráfica 24 Participación en actividades culturales de acuerdo a Edad 147
Gráfica 25 Percepción de los pueblos indígenas sobre quien debe ser el responsable de fomentar las actividades culturales 148

ABREVIATURAS

CCDI Centro Coordinador de Desarrollo Indígena.

CCI Centros Coordinadores Indigenistas.

CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

CONACULTA Comisión Nacional para la Cultura y las Artes.

DAI Departamento de Asuntos Indígenas.

EZLN Ejercito Zapatista de Liberación Nacional.

FCI Fondo para la Cultura Indígena.

FSPCPI Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indios.

INAH Instituto Nacional de Antropología e Historia.

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INI Instituto Nacional Indigenista.

MAD Modelo de Atención Diferenciada.

MUNDIACULT Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales.

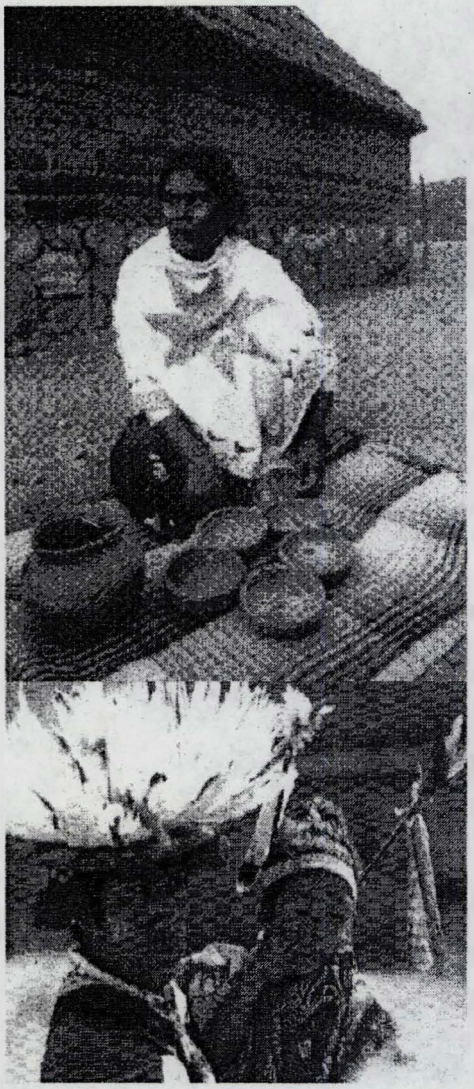
PROFODECI Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas.

RH Recursos Humanos.

RO Reglas de Operación.

SEP Secretaría de Educación Pública.

INTRODUCCIÓN



"Las autoridades públicas actúan" (Meny y Thoenig, 1989:7), la simplicidad de está cita que da inicio al presente trabajo tiene detrás una enorme carga teórica y de trabajo realizado por muchísimos autores dedicados a la investigación sobre la administración pública. Las acciones de las autoridades públicas incluyen también sus omisiones. La intensidad puede variar, así como el impacto, la eficiencia o la eficacia. La acción pública suscita juicios que van desde la adhesión incondicional hasta el miedo de ser "víctima" de los inconvenientes de un supuesto revulsivo.

Las autoridades públicas toman decisiones y llevan a cabo acciones que conllevan a la utilización de recursos, y en muchos casos al establecimiento de obligaciones en distintos ámbitos que van desde la seguridad pública hasta la cultura o desde la fiscalización hasta la planificación familiar, entre otros ámbitos de los problemas sociales.

Cuando una autoridad pública actúa, el ciudadano es influido por sus efectos: "en su vida personal, en sus relaciones con la colectividad e incluso en la forma de gozar la naturaleza que lo rodea" (Meny y Thoenig, 1989:7).

Sin embargo, en la actualidad la manera de cómo producen los resultados quienes nos gobiernan puede resultar difusa, ya que comúnmente se desconocen los procesos gubernamentales que van desde el diseño hasta la implementación de sus acciones.

Una propuesta para analizar lo anterior es el enfoque teórico-analítico de las políticas públicas, que se define como la "ciencia de la acción" (Meny y Thoenig, 1989:7) y que tiene como objetivo orientar la investigación de este ámbito, de tal manera que sea relevante o útil para la acción. Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su carácter de electores, ciudadanos y contribuyentes. (Aguilar, 2003:36).

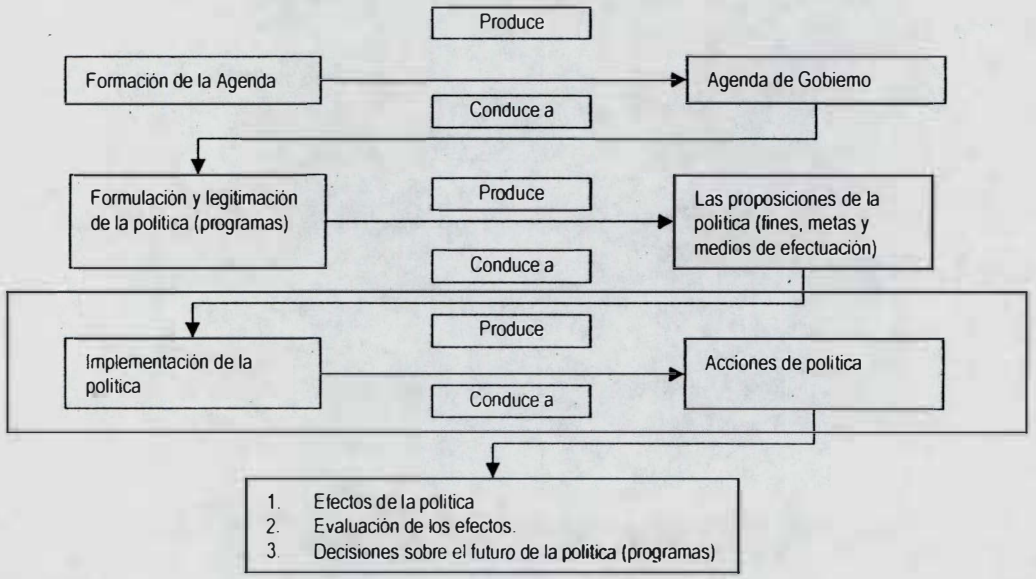
La reciente *orientación hacia las políticas* (*policy orientation*) esta muy relacionada con la preocupación contemporánea de utilizar de mejor manera los recursos públicos disponibles a través de una mejor toma de decisiones, sustentadas en la planeación y en los sistemas de información actuales. Ésta orientación hacia las políticas como la establece Harold L. Lasswell (Aguilar, 2003:80) tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política (*policy process*) y por otra parte en la necesidad de inteligencia de este proceso (*policy sciences*). La primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales; mientras que la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y por consiguiente rebasa las fronteras de las ciencias sociales.

En nuestro país se han estudiado desde diversos enfoques tanto la fase preliminar del análisis de las políticas públicas, es decir la construcción de la agenda y el diseño de la política, como la fase final que es el de la implementación. Cabe mencionar que está noción de *policy process* es solamente un dispositivo analítico, que como lo explica Aguilar:

> ...éste se convierte en un mecanismo intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política..., por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden unos tras otros. (Aguilar, 2003:15)

Para este trabajo nos centraremos en la fase de la implementación de la política o acciones de la política (Ver figura 1), ya que es en ésta donde encontramos la mayor parte de los problemas relacionados con la probabilidad de que las promesas generadas por los programas públicos se cumplan.

Figura 1 Una mirada al Proceso de las Políticas



Fuente: S. C. Patterson, R. H. Davison y R. B. Ripley. *A more Perfect Union: Introduction to American Goverment*, 3ª ed. Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1985, en Aguilar F. Villanueva. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Antología. 3, 1ª reimpresión Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. Págs. 22.

Pero, ¿por qué la fase de la implementación de la política? (como lo muestra la figura de Patterson, Davison y Ripley), los motivos son muchos y tienen que ver con la "racionalidad" de la gestión pública, entre comillas racionalidad porque ella dependerá del método de quién diseña la políticas pública, es decir del actor gubernamental correspondiente.

La visión acostumbrada o común que tenemos del proceso de la política nos limita a ver en el Congreso y en el poder ejecutivo el punto central desde donde ésta se diseña, es decir el lugar en donde se toma "la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo" (Aguilar, 2003:15); de la misma manera se considera que casi en forma automática, la política simplemente se ejecuta por el aparato burocrático, por medio de una estructura jerárquica previamente establecida y por medio de operadores expertos, dedicados, sometidos e imparciales y listo, sin duda este es lugar más opaco del proceso de las políticas públicas.

Por si fuera poco y como lo explica Charles E. Lindblom es en la fase de la implementación en donde "la complejidad del juego del poder, la falta de dirección, ambigüedades, frustraciones e inevitables fracasos parciales se multiplican" (Lindblom, 1991:83). Sin embargo, no debemos perder de vista que la "implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado", de ahí radica la importancia del estudio de está fase de las políticas públicas; ya que como explican Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky:

> Las políticas son continuamente trasformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. La circunstancia de hacer variar el grado de la necesidad de recursos no requiere que se haga más o menos de lo mismo: podemos hacer cosas completamente diferentes con un millón de dólares, que si tuviéramos diez millones de dólares. La alteración de los objetivos puede cambiar el sentido de comportamientos que aparentemente son iguales... Aunque las políticas pueden adoptar nuevas formas maravillosas durante la implementación...es importante comprender lo que no puede suceder, así como lo que puede suceder. (Pressman y Wildavsky, 1998:272, 275-276).

En este sentido, el propósito de la presente investigación es hacer un estudio del proceso de implementación (acción) del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (proceso de la política (*policy process*)) y su relación que mantiene con el diseño del mismo. Éste último, visto en el documento la "Concepción del Programa" y el resto del aparato normativo que lo rige; sin dejar de lado que los programas públicos se circunscriben a contextos sociales, económicos, políticos y culturales determinados.

El presente trabajo tratará de abonar ideas acerca del tema relacionado a la problemática que representa implementar programas públicos en nuestro país.

De esta manera cabe mencionar, que el contexto de los gobiernos actuales ha estado marcado por la crisis que inició a principios de la década de los ochenta. El principal detonador de ésta fue la insolvencia fiscal del Estado mexicano producto de un gobierno que llegó a reconocerse sin límites en cuanto al ejercicio del poder se refiere y de recursos.

Dicha crisis ocasionó de manera paralela el diseñó de políticas públicas que condujeran a controlarlas, ya que por su dimensión y recurrencia ha sido imposible superarlas. En el periodo que va de los ochentas a la

fecha, la sociedad mexicana ha sido testigo del redimensionamiento y adelgazamiento del Estado, manifestándose en una reducción, fusión o desaparición de las diversas instituciones gubernamentales, tanto federales como locales.

El proceso mencionado ha sido fundamentado en una vertiente teórica que propone una reforma del Estado y cuyas premisas principales son: la innovación en la forma de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, la desincorporación de empresas públicas, la privatización, etcétera. En este contexto el enfoque teórico de las políticas públicas ha sido de gran utilidad y sobre todo de uso recurrente.

Basándonos en este enfoque teórico de las Políticas Públicas, nos interesa conocer a través del estudio de caso que nos ocupa, el PROFODECI, el proceso de implementación de las políticas o programas públicos que por su diseño parten del ámbito más alto de las organizaciones y es ejecutado por el resto de los niveles de la organización, recayendo en los niveles "más bajos", es decir, asignándoles a los operadores funciones sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia, de legalidad y conforme a objetivos e indicaciones dadas por los decisores.

Este tipo de organización muy común en nuestro país, provocan problemas como evasión de tareas, resistencia a reglamentos o normas y bajo desempeño entre otros; que ocasionan desconfianza en la capacidad individual de los operadores para resolver los problemas que se les van presentando a la hora de implementar un programa público.

El PROFODECI, programa público que tiene como objetivo contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural indígena por medio de apoyos económicos y técnicos a organizaciones indígenas, se encuentra inmerso en un contexto de profundos cambios tanto culturales, como políticos, sociales y económicos que sin duda han hecho más compleja su implementación.

Cabe mencionar que el problema que atiende no es nuevo y más bien el estudio de la cuestión nacional ha sido uno de los temas fundamentales de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. A lo largo de la historia se han escrito numeroso tratados sobre los problemas de la nación con relación a su composición

étnica y racial, no sólo en América Latina sino también en Asia, África y Europa. El estudio de minorías y de grupos étnicos nacionales y regionales tradicionalmente han constituido un tema central de la antropología, sin embargo, en la actualidad es una materia objeto del análisis de las políticas públicas no sólo por su importancia en el ámbito nacional sino por considerarse un tema que debe ser resuelto por los países que se consideren democráticos y en vías de desarrollo.

En este sentido y en comparación con otros países, México ocupa el octavo lugar a escala internacional en cuanto a diversidad cultural se refiere, para darnos una idea de este impacto basta mencionar que los pueblos indígenas en nuestro país integran aproximadamente el 12.7% de la población total. Esta cifra aunada a acontecimientos como la rebelión en Chiapas en 1994, sin duda significativa, explicarían por qué en una nación como la nuestra la cuestión indígena ha representado un tema prioritario en la **agenda** nacional de las últimas administraciones.

Sin embargo, la percepción de lo cultural, lo económico, lo social, lo religioso y lo político, así como la manera de organizarse de los pueblos indígenas son aspectos que forman parte de su visión del mundo, que en muchas ocasiones ésta no es congruente con el diseño e implementación de las políticas gubernamentales.

La dinámica social en general y de la comunidad indígena en particular, aunada a la multiplicidad de visiones del mundo, hacen necesario que se trabaje en crear políticas y programas gubernamentales adecuados que tengan una visión, quizás, menos occidental y más indígena. Por ello, es necesario que en el ciclo de las políticas públicas de apoyo a las expresiones de arte popular indígena, participen no sólo equipos multidisciplinarios de especialistas, sino la comunidad indígena misma a través de sus organizaciones.

La posibilidad de preservar la cultura de cada población, está determinada por múltiples factores de la estructura socio económica no solamente de ella sino del país en general, por lo tanto las acciones que se lleven a cabo para la preservación de la cultura no son necesariamente competencia exclusiva del Gobierno Federal.

Los cursos de acción tendientes a fortalecer la cultura indígena se manifiestan en la generación de planes y programas de gobierno, federales, estatales y municipales, es decir, en políticas públicas específicas en el ámbito cultural indígena. Este conjunto de acciones inciden en la dinámica cultural de la población. Hoy en día estas prácticas resultan fundamentales debido al deterioro de las comunidades indígenas, ocasionada a su vez, por el quebrantamiento general de la economía local y del país, así como de la degradación del ambiente del que tradicionalmente los pueblos indígenas obtenían recursos para sus manifestaciones culturales o bien para la comercialización de productos que les permitían obtener ingresos para reproducir su cultura. Sin embargo, lo que hay que cuestionar aquí es la manera como se están haciendo estas acciones, la pertinencia y los logros obtenidos.

Por otra parte, la sobreexplotación de recursos naturales en ciertas regiones del país no sólo por los propios pueblos indígenas, sino más aún por toda la población resultado de desequilibrios socioeconómicos y ecológicos, así como por el abandono de técnicas y tecnologías tradicionales para producir bienes intermedios para la producción artesanal, que hacen incurrir al productor en costos más elevados respecto al tiempo en que el recurso era más abundante o bien que cuando utiliza una técnica más moderna y sobre todo menos cara respectivamente, son factores que inciden en la escasez de materiales de origen natural que se manifiesta en el incremento de los costos, visión acorde a la premisa básica de la economía en la que se manifiesta que a mayor escasez el nivel de precios aumenta, repercutiendo, en este caso, en el deterioro de las expresiones culturales indígenas, orillándolos a optar sólo por la sobrevivencia.

Los factores anteriores, sumados a la subordinación de los gobiernos locales al gobierno federal ha traído como consecuencia un deterioro de las instancias de gobierno, más aún, de las instancias de organización indígena que han impedido tener, en muchas ocasiones posibilidades de gestión para llevar a la agenda pública su problemática más apremiante, esto se manifiesta de manera elocuente e inmediata en el caso de las expresiones de arte popular indígena.

Es importante mencionar que en el país la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y desigualdad, en este sector se encuentra la mayor parte de la población indígena y que para atender los problemas que la aquejan existe poca capacidad económica-financiera por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales.

Las características anteriores, han hecho reconocer en las dos últimas décadas que las políticas gubernamentales son insuficientes sin el apoyo de la sociedad civil organizada. Podríamos decir, para el caso que nos ocupa, que sin las acciones de la propia sociedad indígena organizada el trabajo gubernamental sería unilateral e insuficiente. Pero esto, puede traer resultados no esperados como el hecho de dejar de atender a la población que no se encuentre en este estatus a pesar de que el fomento a cultura sea un derecho para todos.

La participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) como organización pública dedicada a fomentar y apoyar las expresiones culturales de la población indígena en nuestro país, a través de políticas públicas derivadas en programas como el PROFODECI, resulta insuficiente e incluso contradictoria con la idea del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Al PROFODECI podemos tipificarlo como una política distributiva, es decir, en términos de Ripley y Franklin "distribuyen beneficios que ayudan a los intereses" (Lynn y Wildavsky, 2001: 598-599), para este tipo de políticas la naturaleza de la relación entre los actores se caracteriza por los siguientes puntos:

- Burocracia federal (central y regional) interesada principalmente en la suavidad del proceso y la ausencia de quejas.
- La burocracia federal central está cerca de los grupos nacionales representativos de los beneficiarios.

- Las burocracias federales de campo, del Estado y locales están cerca de los grupos locales representativos de los beneficiarios.
- Nivel general de conflicto es bajo.

Para este tipo de políticas la dificultad relativa del éxito de la implementación es baja, debido a que desde el diseño de estas políticas se busca establecer rutinas que involucren a cada uno de los actores participantes en la puesta en práctica de éstas y que al mismo tiempo dicho proceso no genere conflictos, ya que el cumplimiento de las metas establecidas se encuentra en relación al cumplimiento de las fases que involucra la política. Las metas por lo regular son establecidas por el decisor y son de carácter cuantitativas.

Lo anterior dependerá de una buena administración del sistema y operación de rutinas para entregar los bienes, además de una buena negociación entre burócratas y beneficiarios lo cuál aumentaría el nivel de conflicto.

El PROFODECI actúa de manera vertical y su objetivo plasmado en las Reglas de Operación es el de fomentar la cultura popular indígena a través del financiamiento de proyectos culturales generados en el seno de las comunidades a partir de organizaciones indígenas establecidas e identificadas, fortaleciendo sus expresiones culturales y contribuyendo a su rescate, fomento e innovación de las tradiciones, al mismo tiempo éstas mismas reglas tratan de establecer rutinas que faciliten la operación del programa sinónimo de una buena administración del sistema, pero que en la realidad presenta fallas debido a que no permite la flexibilidad en el uso de éstas ante un proceso de negociación entre burócratas y beneficiarios.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la implementación del PROFODECI y el impacto de las actividades especificas y concretas para el cumplimiento de sus objetivos durante el 2005 por parte de la CDI a través de los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI).

Por lo tanto, el problema que se abordará en este trabajo es que el diseño del PROFODECI, que lo incluiríamos dentro de la tipología de política distributiva, que en parte se encuentra plasmado en el documento la Concepción del Programa y en las reglas de operación del programa eleva la dificultad relativa del éxito de la implementación y no ayuda a que el programa cumpla con el objetivo real de rescatar y fomentar las culturas indígenas en nuestro país y sólo cumple una función de distribución de beneficios que ayudan a los intereses.

Para ello se buscó si existe un cumplimento real de los objetivos del programa, por lo tanto de las reglas de operación y la normatividad complementaria, así como de las metas físicas y financieras; paralelamente se hace un análisis de los procedimientos administrativos para la operación del programa desde un enfoque organizacional, enfocándonos fundamentalmente a los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI), debido a que es en estas unidades administrativas y de gestión donde existe contacto directo de la población con los operadores del programa.

Lo anterior cobra pertinencia, debido a que los CCDI dependientes de la CDI, son las instancias del gobierno federal que operan el PROFODECI en el ámbito local; constituyéndose en puentes entre las comunidades indígenas y el gobierno federal a través de proyectos y del eventual financiamiento de éstos, en favor de algunas expresiones de cultura popular indígena en las diversas comunidades en las que se localiza ésta población.

Sin embargo actualmente se sabe que no basta con un buen diseño de política, sino también de la implementación de ésta, proceso en el que intervienen las instancias de la estructura gubernamental en la que ocurre todo el ciclo de la política pública (diseño, evaluación e implementación).

Al respecto partimos de la hipótesis de que actualmente el PROFODECI es un programa que presenta incoherencias entre el diseño y la manera como se lleva a cabo a través de las reglas de operación vigentes. Con lo que estaríamos diciendo que las reglas de operación no son un reflejo de los que se

quiere, partiendo de la idea de que una política diseñada por los administradores es susceptible de ser trasformada por los operadores al implementarla.

Para poder demostrar nuestra hipótesis, el presente trabajo lo dividiremos de la siguiente manera: Antecedentes del PROFODECI, Presentación del programa, Pertinencia del programa, Descripción del marco normativo vigente, Cumplimiento de las metas físicas y financieras, Proceso de implementación del PROFODECI, Análisis costo-beneficio y Análisis indicativo del programa. Cada uno de estos apartados contribuirán con el análisis correspondiente que permitirá la construcción de las conclusiones y aportaciones de está investigación.

Cabe mencionar que para realizar está investigación se utilizó la base de datos de la "Evaluación de Resultados del PROFODECI 2005". Dicha base de datos esta compuesta con la información correspondiente a 75 proyectos financiados por CDI a nivel nacional, información relacionada con el ámbito organizacional de 48 CCDI en 13 entidades federativas.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DEL PROFODECI

El presente capítulo tiene como objetivo hacer un análisis de los antecedentes del PROFODECI, ya que consideramos que estos condicionan que hoy en día el PROFODECI sea un programa residual no sólo por su monto, sino por el tratamiento que se le ha decidido dar a partir de que lo implementa la recién creada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

A principios del siglo XX, en nuestro país se desarrolló un movimiento posrevolucionario que buscaba la constitución de una nación homogénea en lo lingüístico, lo racial y lo cultural; para ello, el 1936 se fundó el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), bajo el régimen del General Lázaro Cárdenas, acción que se considera como la primera iniciativa de política indigenista.

Una de las características del DAI era su condición autónoma, sin embargo a partir de 1940 el DAI se incorporó a la Secretaría de Educación Pública (SEP), perdiendo así su carácter autónomo y reduciendo la amplitud de sus programas.

Este hecho fue contradictorio al acontecimiento de la firma del acta del Instituto Indigenista Interamericano que se realizó en México, pero fue hasta el 4 de diciembre de 1948 cuando se firma el decreto presidencial para la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), con este instituto inicia un nuevo periodo en el diseño de programas dirigidos a la población indígena de nuestro país.

Con la creación de INI también se crean los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) instrumentos claves de los programas del INI, estos CCI tienen la particularidad de que se instalan directamente en las regiones beneficiarias de sus programas y contaban con personal técnico bilingüe, que hizo posible la realización de programas en el campo de la salud, la agronomía, las comunicaciones y la educación indígena.

El INI crece significativamente durante el gobierno de Luis Echeverria (1970-1976) y tiene su mayor impacto durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), ya que es en ésta administración cuando se llevan a cabo grandes cambios en el ámbito nacional.

Al mismo tiempo, a escala internacional surgen diversas movilizaciones de organizaciones indígenas en rechazo de las políticas oficiales consideradas eurocéntricas y diversas reformas a los artículos de la constitución que tenían que ver con la cuestión indígena.

En este contexto el 8 de agosto de 1990, en San Felipe del Progreso, Estado de México, el presidente de la república reafirmó la necesidad de respetar, proteger y perpetuar las culturas indígenas de nuestro país en todas sus expresiones culturales a través de la creación del programa de Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indios (FSPCPI), que a partir de 1996 se denominaría Fondos para la Cultura Indígena (FCI); éste quedó dentro del Programa Nacional de Desarrollo que rige las acciones del Gobierno federal; lo anterior en un contexto de apertura nacional e internacional, así como de disposición plena para la atención integral a las poblaciones indígenas.

El sustento de este programa en el ámbito internacional es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989 por la Asamblea General de la OIT y ratificado por México a partir del 4 de septiembre de 1990; este acuerdo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes señala en su artículo primero, inciso b, que:

los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, culturales y políticas o parte de ellas.

De esta manera durante el periodo que abarca de 1991 al 2003, el INI actualmente CDI, desplegó entre sus acciones fundamentales el programa Fondos para la Cultura Indígena, con el objetivo de incidir en las diversas manifestaciones que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas y al mismo tiempo respondiendo al contexto internacional, a través del financiamiento de proyectos culturales de las organizaciones y comunidades indígenas del país.

En este sentido, durante el periodo de 1991 al 2003, el FCI junto con el FSPCPI apoyó la ejecución de 11,682 proyectos culturales, que beneficiaron a 56 pueblos indígenas, con un presupuesto de 148.5 millones de pesos; distribuidos en 110 regiones pertenecientes a 25 entidades federativas del país.

El trabajo desarrollado por FCI se dividió por campo cultural y de esta manera trató de incidir de manera directa en distintos ámbitos que consideraba el INI puntos medulares que era necesario fortalecer y rescatar en cuanto a expresiones culturales de los pueblos indígenas se refiere. De esta manera el INI controlaba de mejor manera el flujo de recursos, además de decidir sobre que aspecto se debería poner mayor atención. Lo anterior se resumió en 11 campos culturales de la siguiente manera:

Tabla 1 Campos Culturales determinados por INI, Proyectos y Recursos Ejercidos

Campo Cultural	No. de Proyectos	Recursos Ejercidos
Apoyo a la Cultura Étnico – Comunitaria	917	13,529,767.91
Artesanías	1,202	13,483,429.80
Música Indígena	2,165	35,340,465.16
Danza Indígena	2,266	21,205,600.46
Medicina Tradicional	739	8,949,933.88
Tradición Ceremonial	2,231	15,904,087.61
Historia, Lengua Escrita y Oralidad	420	5,073,888.34
Lugares Sagrados y Sitios Históricos	1,107	16,608,240.09
Tecnología tradicional para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales	212	2,696,170.15
Transferencia de Medios Audiovisuales	217	3,914,890.76
Radio	206	2,870,002.74
Subtotal	**11,682**	**139,576,476.90**
Gastos de Operación		**8,878,608.70**
Total	**11,682**	**148,455,085.60**

Fuente: Elaboración propia con los datos presupuestales del PROFODECI.

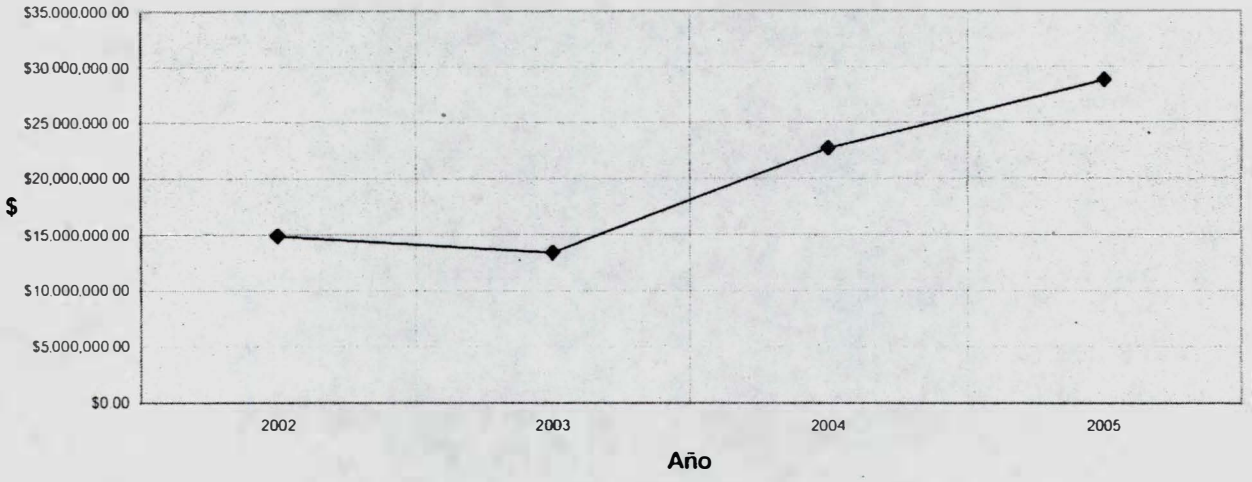
Al mismo tiempo, es decir a principios de los noventa y con el levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el primero de enero de 1994, el INI cobra mayor importancia ya que se le fueron otorgando nuevas tareas, relacionadas con la cuestión jurídica y con la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, estrategia del gobierno federal para intentar solucionar la naciente insurrección en el sureste de nuestro país.

En el 2003 desaparece Instituto Nacional Indigenista y da inicio la gestión de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a mediados del año, se dieron cambios significativos y se replantearon las modalidades del FCI, que ya en el año 2000 adecuó su Manual de Operaciones con el fin de actualizar sus contenidos.

En este contexto nace también el Programa para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI), el objetivo era el mismo e incluyó las experiencias positivas de trabajo logradas por Fondos para la Cultura Indígena y planteaba el reforzamiento del programa y su alineación con los nuevos atributos y facultades de la CDI, de acuerdo con las necesidades, planteamientos y prioridades de los pueblos indígenas, necesidades establecidas por la entrante administración encabezada por Vicente Fox; y que busca principalmente aumentar la relación con el Estado y la sociedad no indígena de la población indígena de nuestro país, lo cuál forma parte de una estrategia del Gobierno Federal para incluir a la sociedad indígena a la dinámica social, económica y política de nuestro país, lo cuál es tema de reflexión.

El comportamiento que ha demostrado el reciente PROFODECI lo podemos observar en la Gráfica 1, en la cual notamos que existe un aumento de presupuesto del año 2003 al 2005, sin embargo y contradictoriamente existe una disminución en cuanto a proyectos culturales apoyados de la siguiente manera; en el 2003 el PROFODECI apoyo 723 proyectos culturales, en el 2004 dictaminó 600 proyectos a favor y en el 2005 741 proyectos, de acuerdo con estos número concluimos que existe una tendencia a la alza en cuanto a proyectos aprobados se refiere, debido a que en los últimos años la CDI a través del PROFODECI a privilegiado el apoyo de fiestas indígenas lo cual representa un mayor gasto en comparación con otros campos culturales, por lo que el presupuesto es insuficiente para apoyar más proyectos.

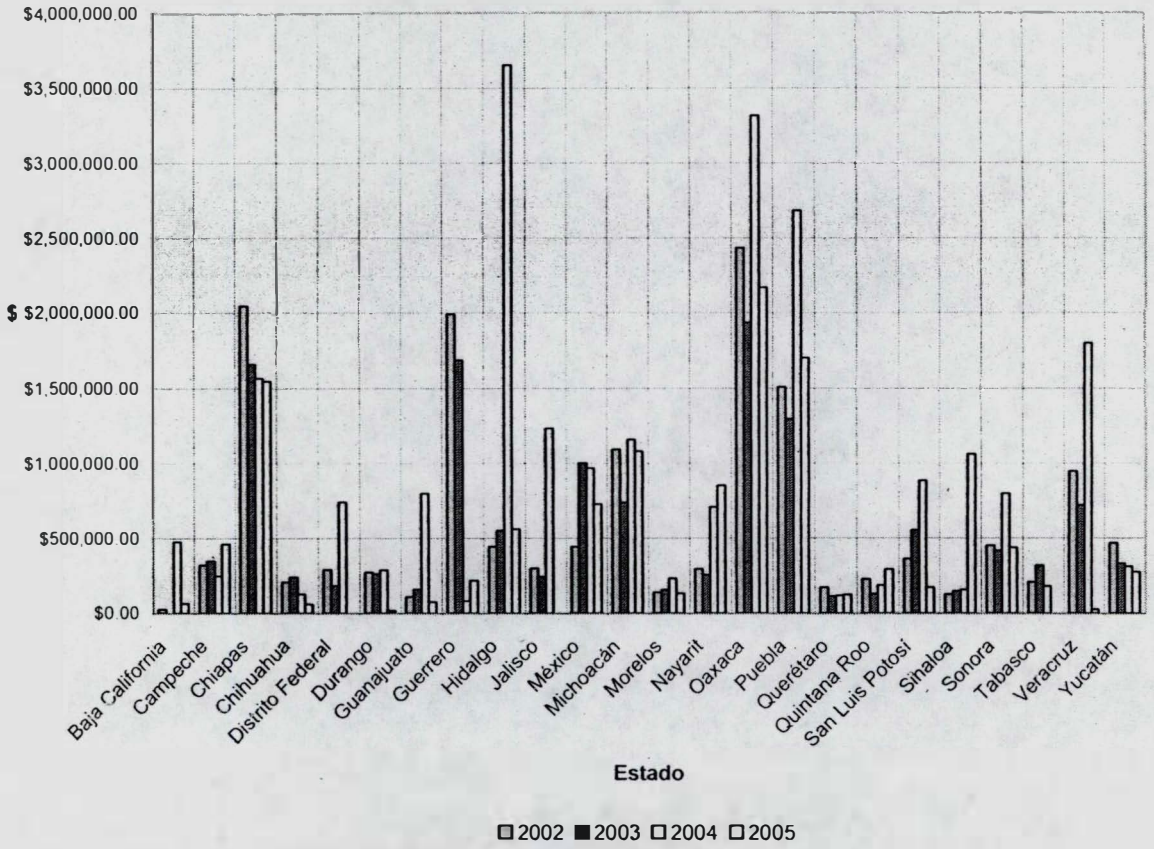
Gráfica 1 PROFODECI Presupuesto Anual (2002-2005)



Fuente: Elaboración propia con los datos presupuestales del PROFODECI.

De la misma manera, el PROFODECI en estos últimos tres años ha mantenido una tendencia en cuanto apoyo a entidades federativas se refiere, como lo muestra la Gráfica 2 los estados que han recibido mayor cantidad de recursos son Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz, sin duda lo anterior se debe a que en estos estados se encuentra una gran cantidad de población indígena. Cabe mencionar que en el 2004, se apoyo de manera sustancial a los estados de Hidalgo, Puebla y Oaxaca. Con lo anterior podemos observar que el PROFODECI también se a implementado de manera estratégica, es decir no es casualidad que se apoyen mayor número de proyectos en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Veracruz, más bien responde a que se identifican a estos estados como posibles focos rojos por su gran número de comunidades indígenas y el nivel de pobreza de algunas de éstas.

Gráfica 2 PROFODECI Presupuesto Ejercido por Entidad Federativa



Fuente: Elaboración propia con los datos presupuestales del PROFODECI.

Cronología del PROFODECI

- En 1991 el programa Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indios (FSPCPI) operó de manera centralizada sin definir una normatividad que orientará su instrumentación ni una definición clara de sus estrategias de operación.

- En 1992 se propuso conformación, estructura y normatividad de las comisiones coordinadores de Apoyo a las Culturas Indígenas de los Estados (CCACIE), para favorecer la operación descentralizada del programa, obteniendo resultados diferenciales.

- El 1993 y 1994 se reportó que el ejercicio de los recursos se regía por la normatividad del ramo 26, que era rígida e inadecuada para operar el programa dando lugar a diversas irregularidades. En ese momento se vio la necesidad de crear un documento rector institucional que permitiera la proyección del trabajo cultural coherente y congruente al ámbito comunitario, regional y estatal.

- En 1995 hubo en periodo de transición en el que se replantearon la normatividad, las estrategias y la operación del programa. Según lo señalado, el resultado se esa ejercicio fue la definición de una normatividad consecuente con el programa mismo, con el carácter de los proyectos y las condiciones específicas de sus ejecutadores. Además se esbozó la necesidad de contar con un documento rector que definiera el marco normativo, operativo, conceptual y estratégico del programa.

- A mediados de 1996 se concluyó la elaboración de la primera versión del *Manual de Operación* de los que se llamó, a partir de su autorización oficial, Fondos para la Cultura Indígena (FCI), validada y autorizado por el Consejo Directivo del INI. El manual dio coherencia y congruencia a la labor cultural realizada con y para los pueblos indígenas durante el periodo 1996-2000.

  El establecimiento del manual de operación en 1996, tenía la intención de compilar la intencionalidad del programa, y sistematizar de manera clara y transparente los objetivos específicos que se plantean: Contribuir a un mayor conocimiento de la comunidad sobre su cultura; Fortalecer y desarrollar las diversas formas de expresión cultural; Consolidar elementos de la cultura propia; y, Impulsar aquellas iniciativas de apropiación e innovación cultural indígenas.

- En el año 2000 se adecuó el *Manual de Operación* con el objeto de actualizar sus contenidos, en función de los cambios generados a raíz de su operación.

- En 2001, de acuerdo con las Reglas de Operación de ese año, FCI quedó inserto dentro del Programa Promoción de las Culturas Indígenas, perteneciente a la Dirección de Investigación y Promoción Cultural.

- En 2003, FCI se estableció como una modalidad del Programa Desarrollo de las Culturas Indígenas dentro de la misma dirección, modificando además sus reglas de operación.

- En 2004, surgió el Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) como continuidad del FCI, conformado como programa independiente adscrito a la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales de la CDI; además modificaron nuevamente las reglas de operación.

  El objetivo de este programa fue entonces el de contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual.

- En 2005, se realizó nuevamente modificaciones a las reglas de operación del PROFODECI con la intención de hacer reglas más claras y menos procesos burocráticos.

Como podemos observar el PROFODECI es un programa que lleva 10 años implementándose en nuestro país, con los diversos cambios y ajustes que se le han hecho hoy en día es un programa que busca apoyar proyectos que impulsen la recuperación, preservación e innovación de los elementos y manifestaciones que constituye el patrimonio cultural de los pueblos indígenas; a través del financiamiento de iniciativas presentadas por los individuos, organizaciones y comunidades indígenas.

Tabla 2 Cronología de Instrumentos Programáticos orientados a atender y apoyar Actividades Culturales Indígenas

1991	Programa Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural (PFSPPC)
1992	Comisiones Coordinadores de Apoyo a las Culturas Indígenas de los Estados (CCACIE)
1995	Se replantea la normatividad, las estrategias y la operación del programa debido a que el ejercicio de los recursos se regía por la normatividad del ramo 26, que era rígida e inadecuada para operar el programa dando lugar a diversas irregularidades.
1996	Elaboración de la primera versión del Manual de Operación de los Fondos para la Cultura Indígena (FCI).
2000	Adecuación del Manual de Operación de los Fondos para la Cultura Indígena (FCI).
2001	FCI quedan insertos dentro del Programa Promoción de las Culturas Indígenas, perteneciente a la Dirección de Investigación y Promoción Cultural del INI.
2003	FCI se establecen como una modalidad del Programa Desarrollo de las Culturas Indígenas dentro de la misma Dirección, modificando sus reglas de operación.
2004	Surge el Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) como continuidad del FCI, conformado como programa independiente adscrito a la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales de la CDI; modificándose nuevamente las reglas de operación.
2005	Se realizan nuevamente modificaciones a las Reglas de operación del PROFODECI.

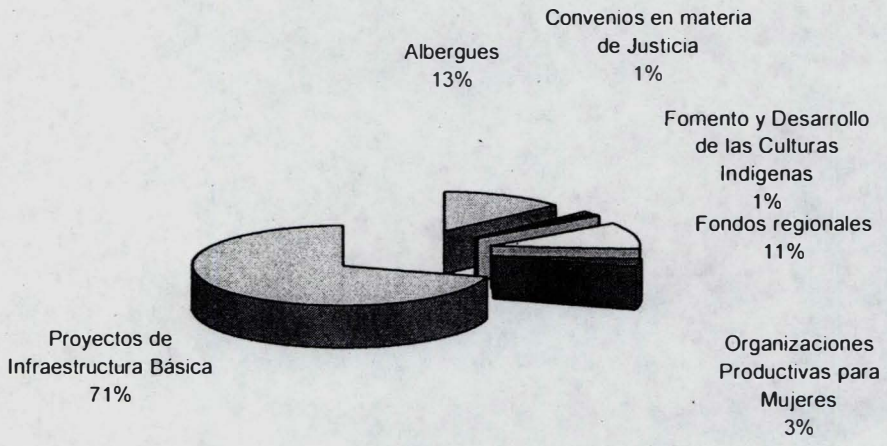
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Presupuesto del PROFODECI 2005

Como lo muestra la Gráfica 3 en el 2005 el presupuesto asignado al PROFODECI representaba apenas el 1% de presupuesto total asignado a la CDI para ese año, en comparación con otros programas como Albergues con un 13% del presupuesto, Fondos Regionales Indígena con 11% y Proyectos de Infraestructura Básica con un 71%, éste último recibió grana parte del presupuesto asignado para ese año.

El PROFODECI ante estas estadísticas pasa hacer un programa residual por monto y por importancia al interior de la CDI, es decir, el programa con mayor importancia por sus actividades y presupuesto es el de Proyectos de Infraestructura Básica, dicho programa resulta ser una herramienta que favorece la imagen de la CDI ante la opinión pública, por ello consideramos que el PROFODECI si quiere tener un verdadero impacto en cuanto a la preservación, rescate y fortalecimiento de las culturas indígenas debe impulsar un aumento significativo de recursos además de otras mejoras.

Gráfica 3 PROFODECI. Porcentaje con respecto a otros programas de la CDI



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF05.pdf

CAPÍTULO 2

PRESENTACIÓN DEL PROFODECI

A partir de 1989, las políticas públicas en materia de cultura en México asumen la diversidad cultural existente en el país, proceso que se refuerza con las reformas constitucionales del artículo 4° en 1992, y la más reciente de 2001 en materia de derechos y cultura indígenas, donde se reconoce tanto la naturaleza de la nación mexicana como pluriétnica y pluricultural, como el respeto a la diversidad cultural a sus identidades y al derecho a su autonomía. Lo anterior marca la pauta para un modelo de desarrollo alternativo acorde con la especificidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

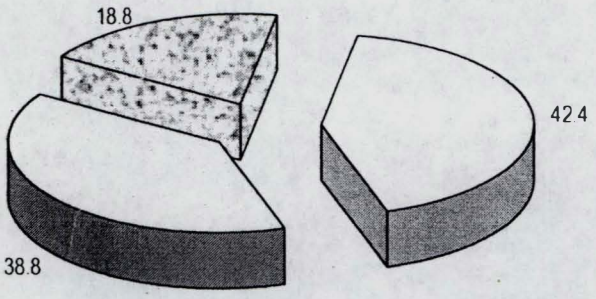
Tales preceptos se encuentran presentes en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, y establecen que la permanencia de los pueblos indígenas y su supervivencia histórica en condiciones de desventaja ha sido posible gracias a su cultura; que es la base de su identidad y el factor que mantiene y reproduce los lazos de unidad y cohesión de dichos pueblos.

Fondos para la Cultura Indígena (FCI)-Programa de Fomento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PROFODECI)

Antes de la CDI, el INI era el encargado de implementar el llamado FCI, para fomentar, mediante el financiamiento, algunas de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas de México.

De 1991 a 2003, los FCI apoyaron la ejecución de 11,682 proyectos culturales, que beneficiaron a 56 pueblos indígenas, con un presupuesto de 148.5 millones de pesos; distribuidos en 110 regiones pertenecientes a 25 entidades federativas del país, durante ese periodo se muestra que Chiapas Veracruz y Oaxaca fueron los estados más beneficiados.

Gráfica 4 Proyectos aprobados por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003)



- Grupo 1: Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca.
- Grupo 2: Chihuahua, Nayarit, Guerrero, San Luis Potosí, Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Sonora y Sinaloa
- Grupo 3: Yucatán, Durango, Quintana Roo, Tabasco, Campeche, Estado de México, Querétaro, Morelos, Guanajuato, Baja California, Distrito Federal y Tlaxcala

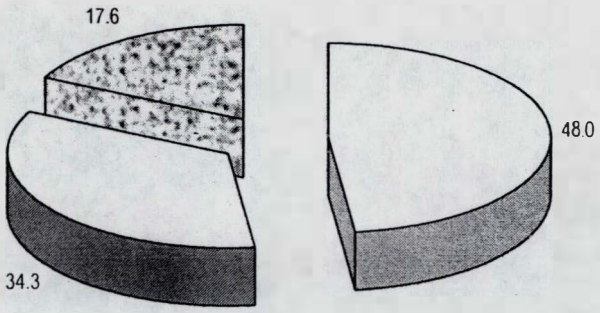
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

La distribución de los proyectos tuvo una tendencia que responde a la presencia de pueblos indígenas en las entidades federativas, los estados que más recursos se les asignó en ese periodo fueron Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, correspondientes al grupo 1, seguidos de Chihuahua, Nayarit, Guerrero, San Luís Potosí, Michoacán Jalisco, Hidalgo, Sonora y Sinaloa de grupo 2 y

finalmente los estados de Yucatán, Durango, Quintana Roo, Tabasco, Campeche, Estado de México, Querétaro, Morelos, Guanajuato, Baja California, el Distrito Federal y Tlaxcala del grupo 3.

Respecto al presupuesto, el INI a través de los Fondos para la Cultura Indígena asignó los mayores presupuestos a Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Yucatán y Guerrero; fueron los estados que más apoyos recibiendo durante 12 años de existencia de este programa, esta situación responde a que en estos estados se concentra el 56.87% de la población indigena de nuestro país; por su parte, los más bajos niveles de apoyo financiero se dieron en entidades como: Baja California, Guanajuato, Morelos y Querétaro; que son entidades en donde la presencia indígena es menor, representando este bloque un 4.58% de la Población Indígena estimada.

Gráfica 5 Presupuesto ejercido por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003)



- Grupo 1: Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz
- Grupo 2: Puebla, Michoacán, Chihuahua, San Luis Potosi, Yucatán, Hidalgo, Nayarit. Sonora, Estado de México
- Grupo 3: Quintana Roo, Jalisco, Campeche, Sinaloa, Durango, Tabasco, Querétaro, Morelos, Distrito Federal, Guanajuato, Baja California, Tlaxcala.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

Respecto a las expresiones culturales de los pueblos indígenas, los apoyos se asignaron a los siguientes 11 campos culturales:

Tabla 3 Proyectos aprobados y recursos ejercidos por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003)

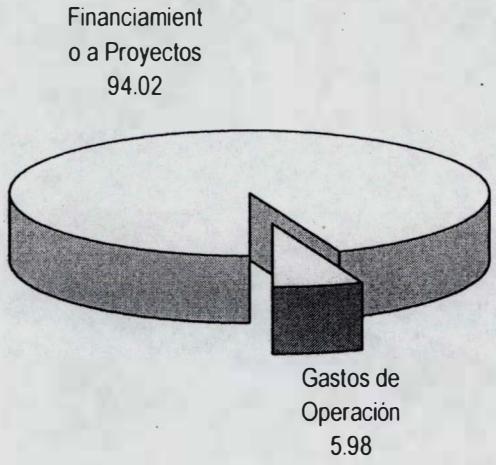
Campo Cultural	Proyectos	Campo Cultural	Recursos Ejercidos
Danza Indigena	2,266	Música Indigena	35,340,465.16
Tradición Ceremonial	2,231	Danza Indigena	21,205,600.46
Música Indigena	2,165	Lugares Sagrados y Sitios Históricos	16,608,240.09
Artesanias	1,202	Tradición Ceremonial	15,904,087.61
Lugares Sagrados y Sitios Históricos	1,107	Apoyo a la Cultura Étnico - Comunitaria	13,529,767.91
Apoyo a la Cultura Étnico - Comunitaria	917	Artesanias	13,483,429.80
Medicina Tradicional	739	Medicina Tradicional	8,949,933.88
Historia, Lengua Escrita y Oralidad	420	Historia, Lengua Escrita y Oralidad	5,073,888.34
Transferencia de Medios Audiovisuales	217	Transferencia de Medios Audiovisuales	3,914,890.76
Tecnologia tradicional para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales	212	Radio	2,870,002.74
Radio	206	Tecnologia tradicional para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales	2,696,170.15
Subtotal	**11,682**		**139,576,476.90**
Gastos de Operación			**8,878,608.70**
Total	**11,682**		**148,455,085.60**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indigenas (CDI)

Como se puede ver la Danza Indígena, la Tradición Ceremonial, la Música Indígena, las Artesanías y los Lugares Sagrados y Sitios Históricos fueron los campos culturales que más recursos absorbieron durante doce años de operación del programa FCI, dicha tendencia es congruente con el ejercicio de recursos en los que la Música Indígena, la Danza Indígena, los lugares sagrados y sitios históricos, así como la tradición ceremonial absorben la mayor parte de ellos.

Por lo que toca a los gastos de operación asignados a los FCI tenemos que la mayor parte de la composición de estos fue asignada al financiamiento de proyectos en un 94% en el periodo de 1991 a 2003 y casi el 6% a gastos de operación.

Gráfica 6 Recursos ejercidos por los Fondos para la Cultura Indígena (FCI) del extinto INI (1991-2003)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

En el 2003, después de un periodo intenso de trabajo de la INI se creó la CDI como respuesta al modelo de desarrollo alternativo acorde con la especificidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, establecido durante la administración *foxista* (2000-2006). Con la constitución de la CDI el cual se consolidó con la entrada en vigor de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, el 5 de julio de 2003, entra en vigor el Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI), el cuál está enfocado a brindar financiamiento a organizaciones y comunidades indígenas para la realización de proyectos culturales que permitan preservar y fortalecer las diversas manifestaciones culturales que conforman su patrimonio cultural.

Desde ese entonces se planteo el objetivo siguiente: "Contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual."

En este sentido, el PROFODECI intentó rescatar desde sus inicios las experiencias positivas de trabajo logradas por los Fondos para la Cultura Indígena y planteó el reforzamiento del programa y su alineación con los nuevos atributos y facultades de la CDI, así mismo, este proceso de reforzamiento y alineación con el nuevo objetivo planteado por la CDI fue centrado en "orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas..."[1] a través de "Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas"[2], más que implementarlos por si misma, la CDI se ha propuesto constituirse en una instancia gubernamental reguladora, gestora e implementadora.

El PROFODECI desde su concepción se ha propuesto "impulsar la corresponsabilidad de las comunidades en los proyectos de recuperación, preservación, investigación, documentación y difusión de los elementos relevantes y fundamentales para el reconocimiento, revaloración y respeto del patrimonio y diversidad cultural indígena"[3], contemplado para el PROFODECI en el documento la "Concepción del Programa".

Lo anterior se reafirma en los objetivos específicos, como se establece a continuación: "Apoyar proyectos que impulsen la recuperación, preservación e innovación de los elementos y manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indígenas; a través del financiamiento de iniciativas presentadas por los individuos, organizaciones y comunidades indígenas."

Y en el segundo objetivo específico: "Documentar y difundir las manifestaciones culturales que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, de manera que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indígenas."

[1] Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Artículo 2, p. 1.
[2] Ídem, Artículo 3, inciso 3, p. 3.
[3] Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, Concepción del Programa para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas 2004 p. 4.

En el mismo documento sobre la "Concepción del Programa", se establece un objetivo más que se vincula con los anteriores que encontramos en las Reglas de Operación del programa, el cual establece: "Estimular los procesos e iniciativas de recuperación, documentación, difusión e innovación de las manifestaciones culturales, con valor excepcional y fundamental, que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indígenas"[4].

Lo mismo se aplica al objetivo de "Promover y difundir acciones y proyectos de rescate, conservación e innovación de las diversas manifestaciones que integran el patrimonio cultural tangible e intangible de los pueblos indígenas, que impulsen y fomenten la organización interna y tradicional, la celebración de sus prácticas ceremoniales, rituales y la recreación de su vida cotidiana"[5]

El PROFODECI, canaliza la atención a las demandas culturales de los pueblos y comunidades indígenas en 3 ejes temáticos: 1) Preservación del Patrimonio Cultural, 2) Fomento y Desarrollo de la creación artística y 3) Apoyo a las manifestaciones culturales en cada uno de los cuales se establecen los siguientes campos culturales a fomentar mediante el financiamiento (Ver tabla 4).

El PROFODECI tendrá una cobertura en las siguientes Entidades Federativas: "Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán."

Atendiendo a un población objetivo que serán preferentemente "organizaciones y comunidades indígenas pertenecientes a las localidades con una población de 29% y más de hablantes de lengua indígena (HLI), conforme a la cobertura señalada en el numeral 4.1.; utilizando para fines de identificación la información del "XII Censo General de Población y Vivienda, 2000" del INEGI. Sin embargo, la CDI), previo análisis y justificación respectiva, podrá autorizar la atención a población

[4] Idem, p. 4.
[5] Idem, p. 4.

que habite en otras localidades que presenten un porcentaje menor de hablantes de lengua indígena. Se dará especial énfasis a los proyectos propuestos por mujeres o bajo la perspectiva de género.

Tabla 4 Campos culturales de los tres ejes temáticos considerados por el PROFODECI

	1. Preservación del Patrimonio Cultural
1	- Investigación y registro de formas de organización comunitaria
2	- Historia, lengua escrita y oralidad
3	- Lugares sagrados y sitios históricos
4	- Museos comunitarios indígenas
5	- Rescate e innovación de técnicas tradicionales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales
6	- Rescate e innovación de técnicas artesanales
7	- Rescate de la gastronomía indígena
8	- Juegos y juguetes tradicionales
	2. Fomento y Desarrollo de la creación artística
9	- Artes visuales (escultura, fotografía, pintura y video)
10	- Literatura (cuento, ensayo, novela, poesía)
11	- Composición e interpretación musical
12	- Teatro indígena
13	- Otras de interés cultural y comunitario
	3. Apoyo a las manifestaciones culturales
14	- Tradición ceremonial
15	- Danza indígena
16	- Música indígena
17	- Medicina tradicional

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

El PROFODECI financia proyectos culturales orientados al rescate, preservación e innovación del patrimonio cultural de las comunidades y pueblos indígenas, promovidos por las organizaciones y comunidades indígenas para el reconocimiento y respeto de su diversidad étnica y cultural. Es importante mencionar que este programa dará prioridad a los proyectos que consideren el apoyo del Programa como complementario a los recursos que aporten los propios beneficiarios u otras instancias gubernamentales o privadas.

El monto del financiamiento a cada uno de los proyectos de cultura no excederá a los $100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.) y estará en función de la disponibilidad presupuestal, la mezcla de recursos propuesto en el proyecto, así como por el grado de participación y magnitud de la población beneficiada. En el caso de los proyectos que excedan el monto establecido, será facultad de la CDI autorizar el apoyo requerido, previo análisis y justificación.

Del total de los recursos del Programa, se destinará hasta un 10% para gastos de asesoría, seguimiento, supervisión y evaluación del Programa.

En el 2005, el PROFODECI apoyo alrededor de 742 proyectos utilizando un presupuesto de $48,682,555.70 millones de pesos (Ver tabla 11), presupuesto superior al del año 2004. Los proyectos fueron generados en 24 entidades federativas: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Tabla 5 Número de Proyectos y Presupuesto asignado por campo cultural para el PROFODECI en el 2005

Campo Cultural	No. Proyectos	Presupuesto
Investigación y registro de formación de organización comunitaria	0	$0.00
Historia, lengua escrita y oralidad	7	$512,428.00
Lugares sagrados	4	$343,230.20
Museos comunitarios indígenas	7	$485,584.00
Rescate e innovación de técnicas traducción p/el uso y aprov. Rec. Nat.	4	$118,900.00
Rescate e innovación de técnicas artesanales	80	$2,727,137.80
Rescate de la gastronomía indígena	2	$26,965.00
Juegos y juguetes tradicionales	1	$25,050.00
Artes visuales	5	$255,480.00
Literatura	1	$75,000.00
Composición e interpretación musical	0	$0.00
Teatro indígena	0	$0.00
Otras de interés cultural y comunitario	27	$843,679.00
Tradición ceremonial	244	$4,415,401.70
Danza Indígena	141	$11,459,846.00
Música Indígena	201	$773,854.00
Medicina tradicional	18	$26,620,000.00
Total	**742**	**$48,682,555.70**

Fuente: Elaboración propia con los datos presupuestales del PROFODECI. 2005.

El PROFODECI atiende prioritariamente las demandas de apoyos para el fomento cultural indígena de las 110 regiones indígenas y las 24 entidades federativas del país mencionadas más arriba en las que tiene presencia la CDI, apoya también a proyectos culturales presentados por miembros de pueblos indígenas dentro del rango del 30 al 100% de población indígena.

El PROFODECI establece que los principales conceptos en los que se utilizan los recursos son: 90% para el financiamiento de proyectos culturales y 10% para gastos de operación, lo que sin duda incide en la priorización de los beneficiarios estableciendo un tope claro a los operadores del programa en aspectos administrativos de ejecución, seguimiento y asesoría.

Proceso de fomento a través del PROFODECI en las comunidades indígenas del país en las que opera CDI

Previo diseño de estrategias estatales de trabajo mediante el denominado Modelo de Atención Diferenciada (MAD) aplicado en cada entidad se establecen objetivos de trabajo específicos que consideran aspectos cualitativos y cuantitativos en el contexto sociocultural que prevalece regionalmente en entidades federativas que atiende la Comisión para iniciar con el siguiente proceso:

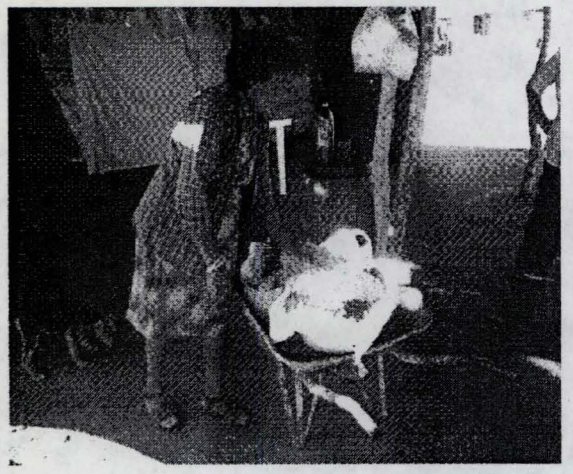
1. Las instancias regionales (CCDI), estatales (delegaciones de CDI) y oficinas centrales de la Comisión realizan la difusión y promoción del programa, otorgando información y asesoría, así como el apoyo necesarios a los pueblos y comunidades indígenas participantes, en adelante daremos cuenta de las características de la difusión.
2. Los proyectos que se presentan y sus representantes se validan por sus asambleas comunitarias y/o autoridades civiles y tradicionales, mediante acta de asamblea suscrita por mayoría.
3. Se invita a instituciones especializadas de los diversos niveles de gobierno que trabajan para la atención cultural indígena para la selección mediante dictamen, para apoyo, asesoría y seguimiento de los proyectos.
4. Los integrantes de las comunidades y pueblos que resulten beneficiados con el financiamiento de sus proyectos culturales, celebrarán convenios de concertación públicos con la CDI, para el cumplimiento de los objetivos y compromisos establecidos en los proyectos, así como para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos otorgados.
5. Los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas beneficiados con recursos, deberán al implementan sus proyectos, entregar evidencias documentales, fotográficas y/o videográficas.

En el proceso descrito las instancias locales CCDI, estatales y oficinas centrales realizan desde su ámbito un proceso de seguimiento, control y asesoría para los beneficiarios y el personal que se encuentre bajo su jurisdicción.

En este sentido, el PROFODECI es uno de los programas en los que se concreta la política de reconocimiento a la cultura indígena, fomentando expresiones de cultura que contribuyen a fortalecer su identidad, que también forma parte de la del resto de los habitantes de esta la nación. Sin embargo, el análisis que hacemos sobre el posponemos para capítulos más adelante.

CAPÍTULO 3

PERTINENCIA DEL PROFODECI



El presente capítulo tiene como objetivo hacer un análisis de la pertinencia del PROFODECI, el análisis de ésta pertinencia se realizará de desde distintos ámbitos: histórico, sociológico, político y social.

Adelantándonos al análisis que proseguirá a estas palabras, cabe mencionar que la lógica que predominan al hablar de la pertinencia de éste programa se explica con el argumento siguiente: "de algo a nada".

El PROFODECI es un programa necesario pero con fines no muy amplios y contradictorios a la realidad que prevalece en las comunidades indígenas.

Justificación sociológica

Las expresiones culturales de los pueblos forman parte de la naturaleza humana, representan la visión que tienen estos sobre el mundo y son universales en tanto únicas e irrepetibles, son por tanto, expresiones de la relación del individuo con el universo, espiritual y material. En el aspecto espiritual las expresiones se concretizan en motivos religiosos fundamentalmente, en el aspecto material las expresiones culturales dan cuenta de las relaciones sociales de los individuos y de los pueblos, tanto con otros individuos como con otros pueblos.

Por lo anterior, la cultura es un factor estratégico en el desarrollo de un país, más aún la cultura popular en sus distintas expresiones. En este sentido el Estado debe tener un compromiso para garantizar por lo menos el contexto para que dichas expresiones se manifiesten, particularmente cuando existan factores que inhiben su desarrollo en los distintos pueblos como los indígenas. Por lo tanto el desarrollo cultural integral es un asunto de interés público que requiere de acciones gubernamentales precisas.

Justificación histórica

Al concluir la Revolución Mexicana el gobierno de nuestro país apoyó fundamentalmente la educación y la creación artística nacionalista y social y se fomentó el acceso a la educación creando diversas instituciones hoy en día consolidadas como la Secretaria de Educación Pública creada en 1921, el Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en 1938 y al año siguiente en 1939 el Instituto Nacional Indigenista, encargado en un primer momento de atender en lo educativo a las etnias del país.

Con el proyecto de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1950 y la creación de otras universidades públicas en el país se dio impulso a la investigación científica, sin embargo aún cuando muchas de estas instituciones se fueron planteando el apoyo a la creación artística lo cierto

es que se priorizo la educación, la llamada alta cultura y la investigación científica y tecnológica, por su parte las diversas expresiones de cultura popular fueron, en la mayoría de los casos, excluidas de la agenda pública, sobreviviendo gracias a su fortaleza resultado de las tradiciones de los pueblos que las manifestaban y que aún lo siguen haciendo, aunado al crecimiento económico sostenido del país registrado hasta el final de la década de los setentas.

En la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (Mundiacult), organizada en la Ciudad de México en 1982 se asumió la existencia de diferentes expresiones de cultura que incluye no sólo las bellas artes, sino a aquellas expresiones que dan cuenta de la identidad de los pueblos en su sentido más amplio.

Es así que en 1988, por decreto presidencial se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), sustituyendo a la Subsecretaría de Cultura de la SEP; actualmente dicho organismo, si bien desarrolla funciones similares a cualquier Secretaría de Estado, es un órgano desconcentrado, pero continua dependiendo administrativamente de SEP, el CNCA a partir de 1989 es asignado para coordinar las entidades que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, a partir de 1990 se le dan también atribuciones relacionadas con la conservación, protección y mantenimiento de monumentos arquitectónicos, históricos y artísticos.

Justificación económica

Por otra parte los escasos recursos de la federación resultado de la política de saneamiento de las finanzas públicas implementada desde los años ochenta y continuada hasta hoy por la implementación de un nuevo modelo económico restringen las posibilidades de contar con una política cultural integral, que incluya de la mejor manera las expresiones de cultura popular indígena.

Justificación política

La justificación política se fundamentada en la respuesta del poder ejecutivo federal plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en el que considera la política social como instrumento para "...mejorar la calidad de vida de los mexicanos,...que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural"[6] de igual manera establece en los objetivos rectores y estrategias del Área de Desarrollo Social y Humano para fortalecer la cohesión y capital social "Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el pais"[7]

Es decir, el actual gobierno ha asumido un compromiso con el desarrollo cultural del país y particularmente con las comunidades indígenas.

b) La justificación jurídica se sustenta en los siguientes ordenamientos, en la constitución en el articulo 2º La Nación Mexicana es única e indivisible, establece y reconoce que "La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...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 quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas"[8].

En el mismo articulo 2 constitucional en el apartado **B se establece que** "La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los Indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas..."[9] Por lo tanto el gobierno

[6] Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo.
[7] Ídem.
[8] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[9] Ídem.

tendrá que "Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades"[10].

Por su parte la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas resultado de abrogar la correspondiente a la creación del Instituto Nacional Indigenista establece a lo largo de su texto "...la Naturaleza, Objeto y Funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas" (Capitulo I) [11], así como lo referente de sus "...Órganos y Funcionamiento..." (Capítulo II)[12].

Por su parte, las Reglas de Operación del PROFODECI, son el aparato normativo específico que rigen a nivel operativo la implementación de dicho programa, en ellas se establecen los objetivos, sus lineamientos generales, específicos y de operación, así como las características de los informes programático-presupuestarios de seguimiento, control y auditoria para el ejercicio del gasto, así como las especificaciones de las evaluaciones internas y externas y las características de los indicadores de cultura y de genero fundamentalmente, resultantes de la implementación del programa. Hoy en día las reglas de operación de los programas sociales se han vuelto un instrumento normativo específico indispensable para ejecutar los programas sociales como este, cuyo análisis es fundamental como veremos más adelante.[13]

Finalmente también se ha establecido por parte de CDI una guía para establecer Modelos de Atención Diferenciada que en materia cultural definan las Delegaciones Estatales y unidades operativas buscando fundamentalmente que se cumplan con los objetivos del PROFODECI, considerando las especificidades propias de cada entidad, región, comunidad y/o pueblo indígena, así como la Concepción del Programa, principalmente procurando cumplir con las Reglas de Operación del mismo, en dicho documento se pretende que se establezca por región de manera especifica la situación política, religiosa y cultural, con base en esto se estipula la necesidad de realizar una justificación del Modelo de Atención Diferenciada especifico, sus objetivos, cobertura,

[10] Ídem.
[11] Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
[12] Ídem.
[13] CDI, Reglas de Operación 2004.

población objetivo y los criterios de elegibilidad acompañados de un proceso de planeación del PROFODECI y las estrategias especificas para la transferencia de recursos a las organizaciones y comunidades indígenas; así como un programa de ejecución, seguimiento y evaluación respaldados con un cronograma de las actividades.[14]

La justificación social

La justificación social del programa considera fundamentalmente dos aspectos: 1) desigualdad y rezago existentes en el desarrollo social y 2) rezagos en materia de desarrollo cultural en amplios sectores de la sociedad producto del primer aspecto.

Respecto a los rezagos existentes en desarrollo social el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano 2004 de la ONU establece que las desigualdades entre individuos y localidades son muy grandes, el informe basa su análisis en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que hace una medición de los logros en términos de esperanza de vida, educación e ingresos reales ajustados.

Como se puede ver a nivel mundial México ocupa el lugar 53 por debajo de los países desarrollados y de países latinoamericanos como Argentina Chile y Cuba, aunque en un sitio superior que Panamá, Brasil y Colombia. (Ver tabla 4)

[14] CDI. PROFODECI, Modelo (s) de Atención Diferenciada en Materia Cultural, Guia minima recomendada para su elaboración.

Tabla 6 Posición de México en respecto al IDH en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004

POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS	IDH
4	Canadá	0.943
8	Estados Unidos	0.939
9	Japón	0.938
16	Francia	0.932
19	Alemania	0.925
20	España	0.922
34	Argentina	0.853
43	Chile	0.839
52	Cuba	0.809
53	**México**	**0.802**
61	Panamá	0.791
63	Tonga	0.787
68	Venezuela	0.778
72	Brasil	0.775
73	Colombia	0.773
79	Jamaica	0.764
85	Perú	0.752
89	Paraguay	0.751
114	Bolivia	0.681
115	Honduras	0.672
118	Nicaragua	0.667
121	Guatemala	0.649
153	Haiti	0.463

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2004

Para el caso de México el Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 de la misma ONU establece que el IDH por ejemplo en el Distrito Federal registran niveles de similares al de países europeos, por su parte Oaxaca y Chiapas, estados que concentran la mayor parte de población indígena del país, no superan el indice de los Territorios Ocupados de Palestina. (Ver Tabla 5)

Tabla 7 Índice de Desarrollo Humano (IDH) y componentes por entidad federativa en México

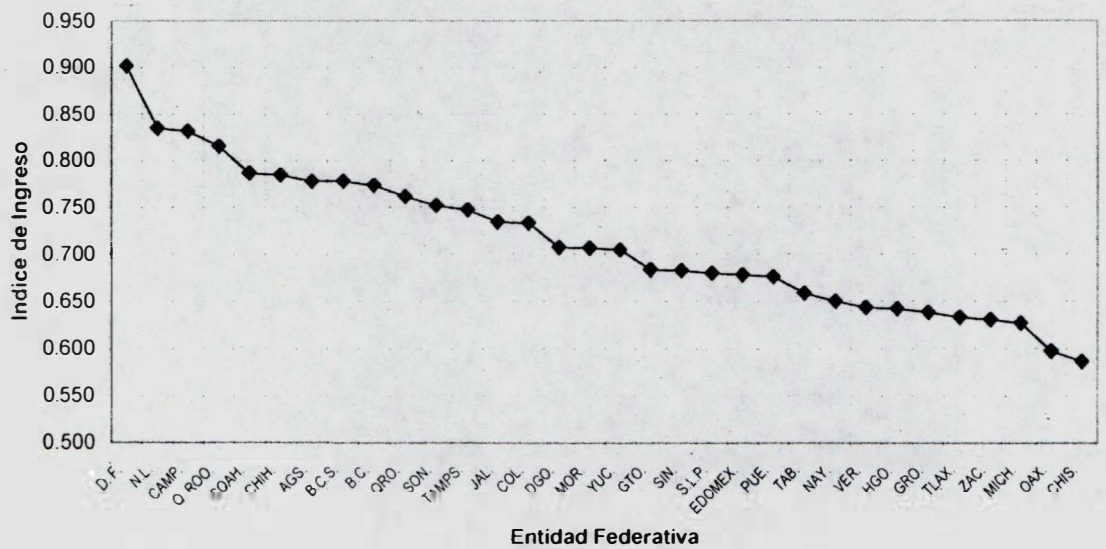
Posición Según IDH	Entidad Federativa	Índice			
		IDH	de Salud	de Educación	de Ingreso
1	**D. F.**	0.8830	0.8482	0.8997	0.9018
2	N. L.	0.8451	0.8476	0.8658	0.8349
3	COAH.	0.8284	0.8427	0.8593	0.8320
4	B. C. S.	0.8269	0.8416	0.8582	0.8156
5	AGS.	0.8246	0.8403	0.8577	0.7866
6	Q. ROO.	0.8238	0.8384	0.8573	0.7847
7	B. C.	0.8233	0.8377	0.8521	0.7780
8	CHIH	0.8224	0.8369	0.8484	0.7779
9	CAMP.	0.8189	0.8360	0.8410	0.7734
10	SON.	0.8163	0.8350	0.8404	0.7617
11	TAMPS.	0.8111	0.8347	0.8325	0.7518
12	QRO.	0.8015	0.8339	0.8319	0.7472
13	JAL.	0.8007	0.8317	0.8312	0.7344
14	COL.	0.8001	0.8313	0.8294	0.7331

15	DGO.	0.7910	0.8282	0.8292	0.7071
16	MOR.	0.7856	0.8281	0.8241	0.7066
17	SIN.	0.7800	0.8273	0.8236	0.7044
18	EDOMEX.	0.7789	0.8257	0.8200	0.6836
19	YUC.	0.7778	0.8255	0.8187	0.6825
20	S. L. P	0.7694	0.8248	0.8183	0.6798
21	TAB.	0.7684	0.8210	0.8154	0.6780
22	GTO.	0.7662	0.8198	0.8108	0.6758
23	NAY.	0.7652	0.8184	0.8099	0.6586
24	TLAX.	0.7641	0.8181	0.8075	0.6500
25	PUE.	0.7598	0.8181	0.7991	0.6434
26	ZAC.	0.7563	0.8175	0.7901	0.6422
27	HGO.	0.7515	0.8173	0.7855	0.6384
28	VER.	0.7457	0.8133	0.7819	0.6330
29	MICH.	0.7422	0.8118	0.7787	0.6307
30	GRO.	0.7296	0.8031	0.7491	0.6268
31	OAX.	0.7164	0.8026	0.7473	0.5976
32	**CHIS.**	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
NACIONAL		**0.7937**	**0.8270**	**0.8190**	**0.7352**

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2004

Por su parte, el índice del ingreso establecido en el mismo Informe, muestra la desigualdad en el ingreso, y las entidades con el menor monto de ellos son nuevamente aquellas que concentran a la mayor parte de pueblos indígenas en el país. (Ver Tabla 7)

Gráfica 7 Índice de Ingreso



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2004.

En todas las sociedades es común que las expresiones culturales sean desplazadas por otras actividades, más aún cuando existen carencias económicas que no permitan cubrir las necesidades más elementales, se trata de una premisa básica de sobrevivencia, el riesgo es que en ese proceso de pauperización social, se pierden, además del tejido social, las manifestaciones culturales que manifiestan la identidad de los pueblos y sus formas de vida a través de su historia, se pierden también sus formas tradicionales de sobrevivir que son elementales en ciertas circunstancias sociales, espaciales y temporales. Por estas otras razones, los programas gubernamentales tendientes a incidir en el fortalecimiento a las manifestaciones culturales indígenas tienen un ámbito de acción amplio y pertinente debido a las carencias y tamaño de la población indígena de nuestro país.

El deterioro del nivel de vida de las comunidades indígenas presupone un deterioro aún mayor de sus manifestaciones culturales y tradiciones, por ello resultan necesarias más políticas públicas que vallan encaminadas a elevar el nivel de vida de los pueblos indígenas de nuestro país, para ello no es necesaria la intervención de varias secretarias de estado como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Economía entre otras; ello dependerá de la vinculación que pueda lograr CDI de las instancias mencionadas para el beneficio de los pueblos indígenas, con ello se estaría asumiendo la nueva etapa que la propia institución se ha propuesto: contribuir a la transversalidad y la regulación para el beneficio de la comunidad indígena de nuestro país en la nueva etapa que hoy vive.

De otra manera los esfuerzos de un programa como el PROFODECI tenderán a ser marginales respecto a las necesidades más apremiantes de los pueblos que menos ingresos tienen.

Justificación de la oferta de programas culturales.

Otra razón por la que resulta pertinente el PROFODECI, es la escasez no solo de recursos de para este tipo de programas, sino la escasa oferta de programas con similares objetivos en los ámbitos estatales y locales que cuentan con población indígena; ver en anexo la oferta estatal de programas de cultura.

Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMyC) del Consejo Nacional para la cultura y las Artes es un programa que apoya a cooperativas e individuos interesados en la promoción, rescate, preservación y desarrollo de la cultura popular e indígena en torno a los siguientes campos y temas: lengua y literatura indígenas; arte popular; artesanías; música; fiestas tradicionales; danzas tradicionales; vestimenta tradicional; museos comunitarios; cultura popular y biodiversidad; medicina tradicional; técnicas de cultivos tradicionales; gastronomía mexicana; teatro; juegos y juguetes tradicionales; memoria histórica y vida cotidiana; turismo comunitario y medios de comunicación.

A diferencia del PROFODECI constituye un esquema de atención y apoyo directo, no solo financiero, sino técnico a proyectos de grupos, comunidades y artistas, en torno a la cultura indígena, popular urbana y regional.

Su amplitud puede resultar atractiva para buscar implementar vínculos directos con las instancias del CONACULTA que lo implementan no solo en el ámbito federal, sino en el ámbito local estatal y municipal, El CONACULTA, con el propósito de comprometer a más instituciones y recursos para el programa realiza trabajos conjuntos en cuanto a la implementación con los Consejos, Institutos o Secretarias de Cultura de los estados de la Republica Mexicana, con ello se logran apoyos culturales complementarios, no siempre en cuanto a mayores montos, sino en la mayoría de las veces en cuanto a la facilitación y compromiso más amplio de la gestión cultural de este programa en particular y de la política cultural en el país en general; se incide así para lograr el proceso transversal de las políticas publicas.

En este proceso ni el CONACULTA ni la CDI han dado los primeros pasos en este sentido, o por lo menos no hay indicios de ello en el análisis de la implantación del PROFODECI, ni de sus reglas de operación, así como en el análisis de otros instrumentos normativos, se trataría de fortalecer a través de estos instrumentos de la política publica el proceso de transversalidad, fomentando las relaciones de gestión para la implementación de programas de culturas de las diversas instituciones,

nacionales y locales, lográndose fundamentalmente la aprobación de montos más amplios para el beneficio de las comunidades indígenas de nuestro país, más aún cuando los recursos asignados hasta hoy demuestran a todas luces ser muy escasos. Lo anterior también permitiría fomentar la creatividad en los distintos campos culturales.

En el ámbito local el PACMYC opera bajo un esquema descentralizado a través de comisiones en los estados del país, en las que participan representantes de los institutos estatales de cultura y otras instituciones educativas y/o de desarrollo social y, de manera rotativa, representantes de grupos y organizaciones culturales, creadores y promotores culturales independientes, en este caso en el nuevo esquema para el logro de la transversalidad que se ha propuesto la CDI se requieren implementar y fomentar la vinculación con este programa en particular por parte de las delegaciones estatales y eventualemte con los CCDI.

Transversalidad: solución viable para el fortalecimiento de la cultura indígena en México.

Los esfuerzos son loables pero sin la intervención conjunta de otras instituciones en materia cultural a través de convenios interinstitucionales de colaboración para el diseño, la evaluación, la implementación y la investigación como con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes, así como otras instancias de Cultura estatales y locales, tampoco se estará incidiendo en el fortalecimiento de la vinculación con la Administración publica y en el proceso de transversalidad mencionado en el aparato normativo que rige a la CDI.

Es necesaria la participación coordinada de más ámbitos de gobierno a través de acciones especificas; si bien las Reglas de Operación manifiestan la posibilidad de complementar recursos con los otorgados por otras instancias gubernamentales en el ámbito estatal y municipal estas acciones no se llevan a cabo en la práctica, en muchas ocasiones porque los operadores en el ámbito local se ven rebasados a sus posibilidades laborales por operar no solo este programa sino otros más implementados paralelamente en las mismas localidades por CDI, dejando a un lado las

acciones de asesoría y gestión a las comunidades para que incidan en la elaboración de proyectos complementarios en cuanto a sus fuentes de financiamiento.

Por otra parte, las delegaciones estatales han remitido su tarea a la implementación y seguimiento en los ámbitos financiero y administrativo de los diversos programas que tiene la CDI y a la formulación de sus Modelos de Atención Diferenciada para el caso especifico del PROFODECI, dejando de lado la vinculación con otras instancias de cultura remitiéndolas a la formalización de comités dictaminadores para los proyectos que los pueblos indígenas someten a consideración de la institución para ser financiados.

Otra causa de la falta de vinculación con otras acciones gubernamentales en el ámbito estatal y local suele ser la falta de experiencias de vinculación acentuada por las divisiones partidarias de quienes operan los programas de apoyo en el ámbito local indígena, lo que se ve favorecido, además por la falta de capacitación en este sentido.

Tabla 8 Consejos, Institutos o Secretarias de Cultura en la República Mexicana

No.	Institución	No.	Institución
1	Instituto Cultural de Aguascalientes	17	Instituto de Cultura de Morelos
2	Instituto de Cultura de Baja California	18	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit
3	Instituto Sudcaliforniano de Cultura	19	Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León
4	Instituto de Cultura de Campeche	20	Secretaria de Cultura del Gobierno del Estado de Oaxaca
5	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas	21	Secretaria de Cultura del Gobierno del Estado de Puebla
6	Instituto Chihuahuense de la Cultura	22	Instituto Queretano de la Cultura y las Artes
7	Instituto Coahuilense de Cultura	23	Instituto Quintanarroense de la Cultura
8	Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Colima	24	Secretaria de Cultura del Gobierno del Estado de San Luis Potosí
9	Secretaría de Cultura de la Ciudad de México	25	Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (DIFOCUR) (Sinaloa)
10	Instituto de Cultura del Estado de Durango	26	Instituto Sonorense de Cultura
11	Instituto Mexiquense de Cultura	27	Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte del Estado de Tabasco
12	Instituto Estatal de la Cultura de Guanajuato	28	Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes
13	Instituto Guerrerense de la Cultura	29	Instituto Tlaxcalteca de la Cultura
14	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Hidalgo	30	Instituto Veracruzano de la Cultura
15	Secretaria de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco	31	Instituto de Cultura de Yucatán
16	Secretaria de Cultura del Estado de Michoacán	32	Instituto Zacatecano de Cultura Ramón López Velarde

Fuente: Conaculta.

Conclusión

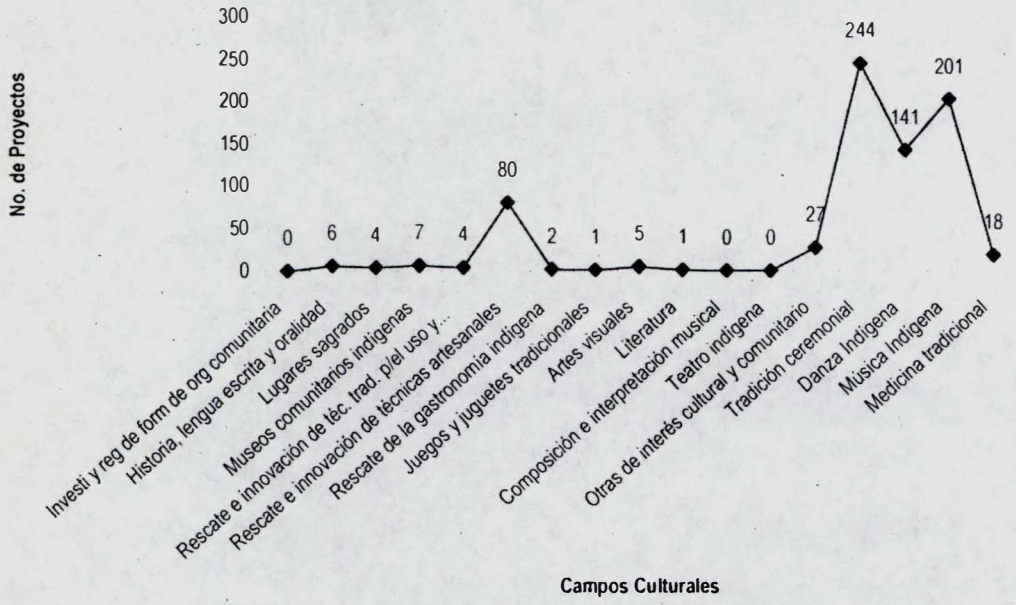
Finalmente, es cierto que el PROFODECI es pertinente debido a que es el único programa a nivel federal que apoya a las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas de nuestro país, aunque sabemos que a nivel local existen institutos, secretarías o dependencias que apoyan la cultura y que en ocasiones estos apoyos impactan en comunidades indígenas la realidad es que el PROFODECI es el único programa que se dedica atender el problema, de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Es pertinente debido a que el PROFODECI atiende prioritariamente las demandas de apoyos para el fomento cultural indígena de las 110 regiones indígenas y 24 entidades federativas del país en las que tiene presencia la CDI, apoya también a proyectos culturales presentados por miembros de pueblos indígenas dentro del rango del 30% al 100% de población indígena.

Cabe mencionar, que el apoyo del PROFODECI implica hacer un gasto menor a las organizaciones indígenas que realizan la actividad cultural correspondiente, sin embargo si el PROFODECI no apoyará dichas manifestaciones culturales indígenas, cómo sucede con los miles de indígenas no beneficiados por éste programa, éstas se llevarían a cabo como tradicionalmente se han realizado.

En el 2005, las principales actividades culturales que se apoyaron fueron proyectos que iban dirigidos principalmente a fomentar la "tradición ceremonial" con 244, les seguían los que hacían alusión al apoyo de la "música indígena" (bandas musicales), posteriormente financiaron 141 proyectos que buscaban a poyar la "danza indígena" (Ver Gráfica 8). Si analizamos esta tendencia podemos observar que la mayor parte de los recursos se destino a proyectos tradicionales, es decir se apoyo la parte de fortalecimiento de actividades culturales como fiestas indígenas, bandas musicales y danza indígena.

Gráfica 8 Proyectos culturales apoyados en el 2005 según campo cultural



Fuente: Elaboración propia con los datos sobre campo cultural PROFODECI-CDI. 2005

Como lo muestra la misma gráfica 8, observamos que se dejó en segundo plano los proyectos relativos a rescate e innovación del patrimonio cultural indígena, rubros en los cuales se apoyaron alrededor de 80 proyectos. Lo anterior demuestra que la pertinencia del programa es relativa, es decir, así como se encuentra actualmente diseñado no podemos decir que sea un programa pertinente, no sólo por recursos que como ya lo habíamos mencionado en comparación con otros programas de la misma CDI, éste (él PROFODECI) representa apenas el 1% de presupuesto total asignado a la institución, sino por su impacto y su extensión.

Por lo anterior, concluimos este apartando diciendo que el mayor logro del PROFODECI en la actualidad es que representa la única opción a nivel federal[15] que pugne por el fortalecimiento,

[15] En este punto cabría mencionar que entendemos que el diseño, implementación y evaluación del PROFODECI es resultado de una política de transición, sin embargo, por comentarios de los propios responsables del programa a nivel central, encontramos que una de las propuestas a futuras para el PROFODECI es pase a formar parte de otra institución más especializada como pudiera ser el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

rescate e innovación del patrimonio cultural indígena, sin embargo tiene debilidades como un establecimiento de objetivos amplios imposibles de cumplir entre otras cosas, que en apartados futuros iremos analizando.

Lo anterior lo mencionamos en este apartado de pertinencia debido a que más aún, en caso de asignarse a una institución más especializada como el CONACULTA, se estaria aceptando también que las expresiones culturales de las comunidades indigenas son en esencia arte o más bien arte popular. Este hecho podria llevar a la agenda gubernamental en materia de asuntos culturales al programa a un estado en el que pudieran asignársele más recursos que los que actualmente tiene respecto al abanico de programas que implementa la CDI, es decir, la imagen de ser un programa residual se eliminaria estableciéndolo en el ámbito del fomento público de la cultura en México.

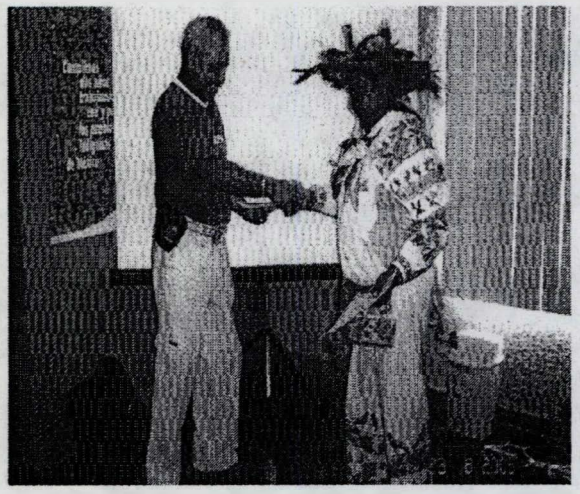
Respecto a la imagen residual del programa que resulta de los menores montos asignados de recurso respecto a otros programas, resalta la contradicción gubernamental por la utilización de arte popular indigena en actos protocolarios, en los que se basa la imagen pública de la propia CDI.

En el marco de la existencia actual del PROFODECI, que no difiere en lo sustancial de la forma de implementarse los FCI, vemos entonces que poco se ha hecho con este programa para el logro de nueva relación de los pueblos indigenas con el Estado, es decir, al pasar el actual PROFODECI a una instancia gubernamental más especializada como el CONACULTA, CDI concentraria sus esfuerzos en ser más promotora, evaluadora, investigadora, gestora, diseñadora, asesora, negociadora y concentradora de información en materia indigena, adjetivos establecidos a lo largo del articulo 2 de la ley que la rige.

Sin embargo, esta propuesta resulta poco sostenida en la actualidad y las tendencias irán marcando la pauta de este programa, tan compatible como contradictorio con las necesidades reales de la población indígena.

CAPÍTULO 4

MARCO NORMATIVO VIGENTE Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN



El presente capítulo tiene como objetivo hacer un análisis sobre el marco normativo que rige al PROFODECI, de tal manera que observemos como han sido aplicado durante el 2005.

Una de las principales acciones que se realizaron en este sexenio, en cuanto a los asuntos indígenas se refiere a la reforma al artículo 2° de la constitución en agosto de 2001, en la que se reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas y señala las obligaciones que corresponden a la Federación, los estados y los municipios para el ejercicio efectivo de los mismos, con dicha reforma se inicia un proceso en el cual hay un marcado aumento de iniciativas hechas por entidades federativas que buscan impulsar reformas a sus constituciones locales con el objetivo de reconocer los derechos de los pueblos indígenas e instrumentar los mecanismos jurídicos que permitan su ejercicio y sobre todo su garantía.

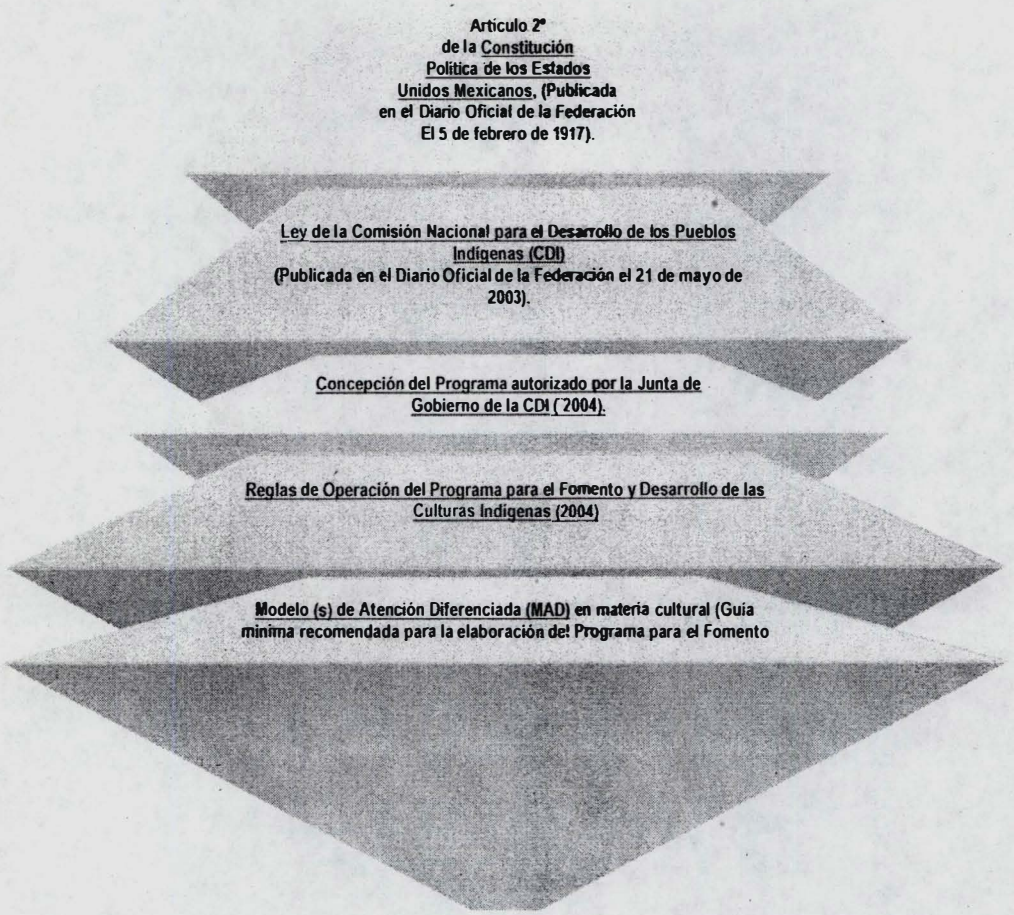
Una de las principales acciones que se realizaron en el sexenio que recientemente concluyó, en cuanto a los asuntos indígenas se refiere son en primer lugar la reforma al artículo 2° de la constitución en agosto de 2001, en la que se reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas y señala las obligaciones que corresponden a la Federación, los estados y los municipios para el ejercicio efectivo de los mismos, con dicha reforma se inicia un proceso en el cual hay un marcado aumento de iniciativas hechas por entidades federativas que buscan impulsar reformas a sus constituciones locales con el objetivo de reconocer los derechos de los pueblos indígenas e instrumentar los mecanismos jurídicos que permitan su ejercicio y sobre todo su garantía.

Aunado con lo anterior, la promulgación de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), instrumento jurídico que asentó las bases para la creación de la Comisión, representó en el 2001 una nueva forma de trabajar los asuntos de las comunidades indígenas en nuestro país, como lo refiere el artículo 2° de dicha ley "la comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones publicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el articulo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Para ello, la CDI organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y con patrimonio propio, así como con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, ha diseñado varias estrategias de política pública para cumplir con sus objetivos, entre ellas se encuentra el PROFODECI

Con base en las modificaciones constitucionales de 1992 y 2001 en materia de derechos y cultura indígena, y lo establecido en el artículo 55 del Presupuesto de Egresos de la Federación, las Reglas de Operación (RO) emitidas para el PROFODECI y el Modelo de Atención Diferenciada (MAD), desarrollaremos el presente análisis.

Figura 2 Instrumentos normativos del Programa para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas



Fuente: Elaboración propia con Base en Información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Estos lineamientos generales, son los que enmarcan el desarrollo de las acciones de la CDI encaminadas a preservar la cultura y tradiciones de la población indígena, se propone dicha normatividad con la intención de darle reconocimiento a la composición pluriétnica y pluricultural de la población indígena en México, para garantizar sus derechos a decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; con la idea de que el programa incida en la preservación y enriquecimiento de su identidad cultural, todo ello en concordancia con lo que se establece en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) 2001-2006.

Las RO, los periodos de tiempo presupuestales y la implementación del PROFODECI

Respecto al tercer factor planteado por Pressman y Wildavsky que determina que no sucedan o suceda fuera de tiempo y sin impacto las acciones de un programa gubernamental resultado de una pluralidad de organizaciones gubernamentales participantes veremos que para el PROFODECI, existen diversos puntos de decisión, en el que "mínimos retrasos" contribuyen a un "máximo retraso".

Hoy en día en México las RO de los programas gubernamentales se han configurado como parte necesaria e indispensable para su implementación, se establecen en la legislación con la idea de que se lleven a cabo y de la mejor manera las acciones que contemplan dichos programas.

De manera que respecto al PROFODECI, la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años recientes, y particularmente la de 2004 establece en el CAPÍTULO VIII De las RO para Programas[16] en el artículo 55 que para "...asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas que deberán sujetarse a RO"[17]. En dicho ordenamiento legal se establece que los programas como el PROFODECI deberán estar sujetos a las RO emitidas por las entidades, en su caso, las dispuestas por parte de la CDI.

Otro aspecto que es importante comentar es que el mismo ordenamiento establece que "Las RO deberán ser claras y precisas a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación, con el objeto de que puedan presentar sus proyectos oportunamente." Esto sin embargo, no ocurre de esta manera en el caso del PROFODECI, se pudo ver que existe un grave problema con la difusión del programa entre la población beneficiaria, si bien se trasmite a través del sistema de radio que depende de la propia CDI, existe entre la población indígena de las comunidades un desconocimiento no solo del programa que nos ocupa, sino de otros que implementa dicha institución dirigidos a la población indígena en el país.

Por otra parte, si bien en 2005 la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación también establece que las RO o modificaciones a ellas sean emitidas a más tardar el último día hábil de

[16] Páginas 44,45 y 46 del PEF
[17] Ídem.

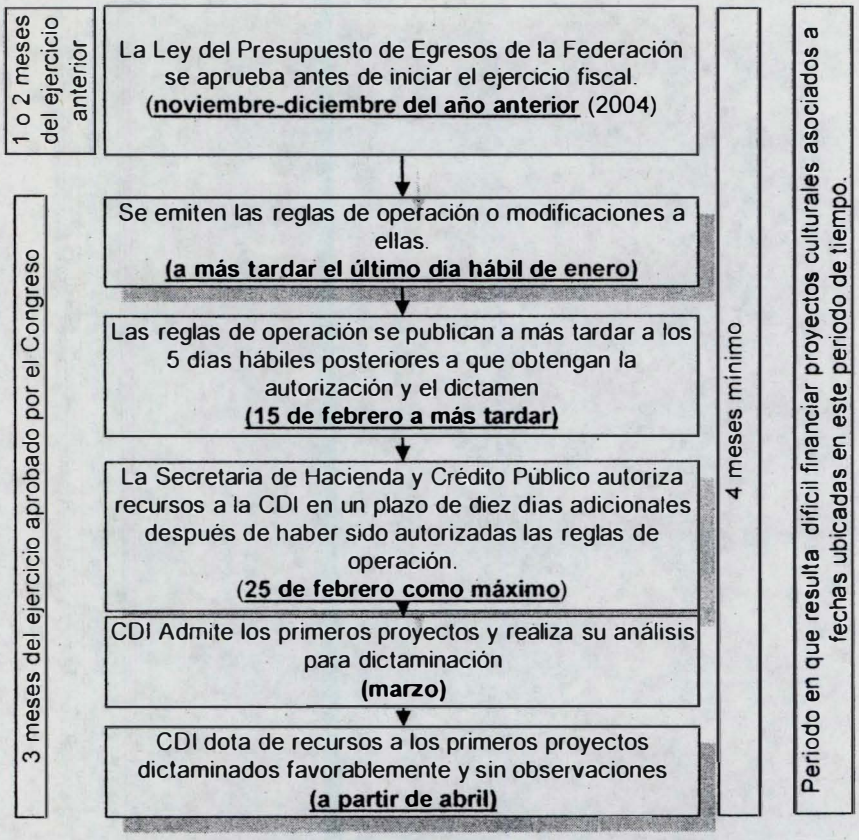
enero, hay que agregar que tienen que transcurrir diez días más para su autorización mediante dictamen, no sin antes considerar la obligación de publicarlas a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a que obtengan la autorización y el dictamen, el 15 de febrero a más tardar. Por su parte la Secretaria de Hacienda y Crédito Público tiene un plazo de otros diez días adicionales después de haber sido autorizadas las RO para iniciar la entrega de recursos a las dependencias. De manera que en el caso de la CDI, los recursos llegan o son autorizados para su ejercicio aproximadamente entre los 25 y 30 días del mes de enero.

Por lo tanto, en el mes de febrero tiene que ocurrir la difusión de las RO y del programa mismo, así como la presentación de los proyectos por parte de la población indígena; lo que resulta un periodo muy corto de tiempo. De manera que muchas comunidades no se enteran del programa por lo que han desarrollado estrategias para preparar su proyecto con antelación para que en el momento que se autoricen los recursos puedan presentarlo y solicitar el financiamiento correspondiente.

Hay que agregar en cuanto a la difusión de las RO, que ésta se ve retrasada y entorpecida, debido a la deficiencia en los medios de comunicación con los que la CDI cuenta para ese fin, lo que se obstaculiza aún más, debido a que buena parte de las comunidades se localizan en sitios muy distantes de los centros urbanos o de otras comunidades que cuentan con los requerimientos técnicos para llevar a cabo una difusión mínima suficiente.

De esta manera es hasta el final de marzo que comienzan a fluir los recursos para los proyectos culturales que son financiados por parte del PROFODECI, es decir, después de tres meses de haber iniciado el ejercicio presupuestal del gobierno federal. De manera que los proyectos culturales asociados a las celebraciones tradicionales de las comunidades que tienen lugar durante el primer bimestre o trimestre del año resultan difíciles de financiar por parte de este programa, es decir, las expresiones culturales de las comunidades indígenas en este periodo resulta difícil de ser financiadas, objetivo del PROFODECI.

Figura 3 Proceso administrativo presupuestal, preámbulo para iniciar el financiamiento de proyectos del PROFODECI



Fuente: Elaboración propia con Base en Información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Las RO ¿eslabón entre diseño e implementación?

Si se entiende que la implementación de las políticas públicas es llevada a cabo por una diversidad muy grande de actores o burócratas insertos en el gobierno, en este caso en la CDI, hasta llegar a los CCDI en los diferentes estados del país, es necesario evaluar si las RO del PROFODECI pueden propiciar un encadenamiento directo entre decisión y acción de manera lo más unilineal posible, es decir, entre diseño e implementación, entre política y acción.[18]

[18]. Pressman Jeffrey L. y Wildavsky Aarón, Implementación, Cómo Grandes Expectativas Concebidas en Washintong se Frustran en Okland, Fondo de Cultura Económica, México 1998; p. 10 y 11.

En primer lugar, para ello proponemos establecer si los recursos presupuestados del programa que norman para su operación se dirigen a partir de sus planteamientos a los actores a quienes se pretende beneficiar.

Efectivamente las RO son muy claras al respecto, pero sobre todo específicas en sus objetivos generales y específicos, poniendo en el centro de sus beneficios a los pueblos indígenas de nuestro país en cuanto a la preservación, rescate, fortalecimiento, innovación y difusión de su patrimonio cultural

Sin embargo, además de que no haya objetivos múltiples y divergentes, la operación no esta garantizada del todo con saber quienes son los beneficiarios directos del programa y que problemática social presupone, en este caso la falta de preservación, rescate, fortalecimiento, innovación y difusión del patrimonio de las comunidades indígenas.

Es necesario que las RO logren establecer la manera esta política pública en particular en cuanto a recursos económicos, institucionales y de organización durante el ejercicio en el marco de la política federal y local en las comunidades en que se implementa el PROFODECI.

Para indagar a cerca del cómo, y si asumimos que las RO regulan la implementación de este programa en particular que presupone recursos financieros materiales y humanos, así como beneficiarios, trataremos de verificar si contempla reglas precisas y especificas, pero sobre todo si responden a los criterios generales deseables de las políticas publicas que son viabilidad política o consenso (democracia), eficiencia, transparencia y eficacia.

Como podemos ver la Presentación del documento y los Antecedentes del mismo, son aspectos generales del programa y el contexto histórico del mismo respectivamente.

Respecto a los objetivos generales y específicos, estos establecen el propósito que tiene este programa público en particular, sin embargo, no establecen lo que debe entenderse por patrimonio cultural y como vimos anteriormente la palabra cultura tiene varias acepciones, de manera que por este aspecto se abre un espectro que perdura a lo largo del documento y no termina por definirse, lo

que consideramos habría que contener un documento normativo cuyo objetivo es normar la implementación en aspectos específicos.

Sin embargo, de manera implícita el personal involucrado entiende por patrimonio cultural a todas aquellas expresiones de la actividad humana, que con una concepción humanista, se consideran superiores como la literatura, la pintura y la escultura, la danza, el teatro y el cine. Esta situación generalizada en todo el país por parte del personal adscrito a los CCDI permite que, aún cuando no sean explícitos los objetivos, el entendimiento en este sentido hace que contribuyan a la eficacia del programa y en segundo lugar a la eficiencia del mismo, ya que este sobreentendido del objetivo ahorra recursos económicos asignados al programa.

Por lo que corresponde a los Lineamientos Generales de las RO, establecen prioridades de cobertura, proponiendo a las entidades que tendrán preferencia de atención por parte del PROFODECI, que coinciden con aquellas entidades que albergan la mayor parte de las comunidades indígenas de nuestro país, lo que sin duda incide de manera más directa en la eficacia del programa.

La misma sección cuatro correspondiente a los Lineamientos Generales establece la población objetivo de manera que deja claro que serán preferentemente las organizaciones y comunidades indígenas pertenecientes a las localidades con una población de 29% y más de hablantes de lengua indígena las prioritarias para atender con el PROFODECI. Dicha característica incide sin lugar a dudas y de mayor manera a la eficacia del programa, de igual manera establece la prioridad de apoyo a proyectos propuestos por mujeres, lo que sin duda también incide en la eficacia del programa, y sobre todo la mayor participación de las mujeres en la creación artística y artesanal, es decir, en la cultura entendida como expresión humanista.

Por otra parte, y también dentro de los Lineamientos Generales, se establecen las Características de los apoyos en cuanto a su Tipo y a su Monto, estableciendo prioridad a proyectos culturales orientados al rescate, preservación e innovación por parte de comunidades y organizaciones indígenas, respecto al monto se establece la prioridad a proyectos que consideren el apoyo del PROFODECI como complementario a los recursos aportados por los integrantes de las

organizaciones y comunidades. Respecto al monto queda claro en las RO 2004, que el máximo del apoyo no excederá los cien mil pesos y que estará sujeto a la disponibilidad presupuestal, aun cuando también se establece la posibilidad de autorizar mayores recursos, previo análisis y justificación, ambos aspectos (tipo de proyectos y monto de los recursos) inciden de manera directa en la eficacia del mismo y en el caso del monto en la transparencia que exigen como ideal las políticas públicas.

Respecto a los criterios de selección para la elegibilidad de los beneficiarios, los Lineamientos generales de las RO establecen que deberán ser organizaciones o miembros de comunidades indígenas y deberán cumplir con las siguientes características:

Tabla 9 Características consideradas para la elegibilidad de comunidades indígenas o miembros de ellas para ser beneficiarios del PROFODECI

• Ser mayores de edad, radicar en localidades elegibles del Programa y no laborar en alguna dependencia gubernamental.
• Solicitar por escrito el apoyo del Programa a la CDI, firmando los integrantes de las organizaciones culturales y/o comunidades indígenas interesadas.
• Presentar por escrito la conformidad de los integrantes de la organización, de las autoridades tradicionales, o bien de la asamblea de la comunidad para el desarrollo del proyecto de cultura, en su caso, será obligatorio el aval comunitario y de las autoridades.
• Entregar un documento de presentación de su proyecto cultural, debidamente elaborado conforme a la "Guía para la Formulación de Proyectos Culturales" (Anexo 1).
• Que los proyectos no incidan en el ámbito productivo; en su caso, sólo podrán apoyarse aquellos que tengan como objetivo la validación de tecnologías tradicionales.
• Que los integrantes de las comunidades u organizaciones solicitantes se comprometan a entregar evidencias documentales, fotográficas o videográficas del trabajo cultural que se realice, al concluir sus proyectos, para lo cual podrán incluir en la formulación del proyecto los costos relativos a la documentación fotográfica, videográfica o documental del mismo.

Fuente: RO del PROFODECI 2004, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Estas características o criterios de elegibilidad plasmados en las RO del programa para la selección de los beneficiarios, son sin duda aspectos que inciden más en lo que el enfoque de políticas públicas entiende por el logro de los objetivos, es decir en la eficacia.

Estos criterios de elegibilidad de los beneficiarios del programa son utilizados por parte de opiniones especializadas en las entidades y regiones, ya sea en materia indígena o en arte indígena, comúnmente especialistas involucrados en el ámbito gubernamental, artístico o académico. Este aspecto considerado en las RO incide en su eficacia, sin duda, pero sobre todo en su transparencia,

ya que son las opiniones extemas a CDI, mediante dictamen el requisito para elegir a los beneficiarios del PROFODECI.

Los lineamientos generales también contemplan, los derechos y obligaciones de los beneficiarios; respecto a los primeros, las RO establecen el derecho del beneficiario a ser informado de omisiones de información de su solicitud, a recibir asesoría por parte de instancias regionales y estatales y a ser informados por escrito, en un periodo no mayor a tres meses, sobre el resultado del dictamen emitido por el comité evaluador, así como a la aclaración de la propiedad comunitaria de las adquisiciones con los recursos del PROFODECI. En suma estos derechos inciden en mayor medida en los aspectos de transparencia y legalidad propuestos por el enfoque de las políticas públicas.

Respecto a las Obligaciones del beneficiario, la sección correspondiente de las RO establece la prioridad de formalización de la relación entre CDI y la organización o comunidad beneficiaria mediante un convenio, la presentación de su acta constitutiva, la conclusión del proyecto, la comprobación y aplicación de los recursos otorgados, así como el compromiso que garantice que las adquisiciones con recursos del PROFODECI, sean de propiedad comunitaria y finalmente hacer un acta de asamblea que constate la transferencia de recursos en coordinación con la CDI. Por lo tanto, con estos aspectos se cubren los ámbitos de legalidad y sobre todo eficacia de las políticas públicas.

En caso de que los beneficiarios no den cumplimiento a sus obligaciones, las RO establecen, la retención de recursos, la reducción de los mismos o su suspensión cuando no se realice el proyecto en el tiempo establecido o bien cuando se generen conflictos en la comunidad u organización. Con ello se incide más que nada en la eficacia del programa.

Por lo que toca a los Lineamientos Específicos de las RO, estos abordan la necesidad y requisito de la Coordinación Institucional basada en la vinculación de las actividades de trabajo en materia de cultura, entendida como actividades artísticas, por parte de los diferentes niveles de gobiemo: federal, estatal y municipal; al respecto en la práctica esto no necesariamente ocurre y la premisa solo se convierte en deseable, ya que depende de la voluntad institucional de hacerse participe en el PROFODECI de la CDI. De igual manera, los Lineamientos Específicos, establecen que la Instancia Ejecutora de los proyectos será la comunidad u organización indígena beneficiada, ambas especificaciones redundan fundamentalmente en la eficacia del programa.

En la misma sección de lineamientos especificos, las RO establecen que la instancia normativa será la CDI y que las Instancias de Control y Vigilancia serán definidas por ella, ambos aspectos inciden en la garantía de Legalidad y Transparencia del PROFODECI.

Respecto a la Mecánica de Operación, las RO del PROFODECI, establecen la obligación de publicarse en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Diario Oficial, así como su disponibilidad en las Delegaciones Estatales de la CDI, los CCDI y en la página Web de la CCDI; por otra parte establece que los materiales impresos de difusión contengan una leyenda que establece que el uso del PROFODECI no sea con fines políticos, electorales, de lucro o distintos a los establecidos. Aspectos que inciden en la legalidad del PROFODECI y en la transparencia del mismo.

Para la promoción del PROFODECI, las RO establecen que esta se llevará a cabo por parte de las Delegaciones y el complemento de la estructura territorial de la CDI, aspecto que incide en la eficacia del programa principalmente.

Respecto a la Ejecución, las RO establecen la necesidad de nombrar una instancia de control y vigilancia entre las comunidades y organizaciones beneficiarias: Una Contraloría Social, de preferencia existente en la comunidad u organización para vigilar la implementación del proyecto y el manejo transparente de los recursos; de igual manera establece la obligación de levantar una acta de conclusión avalada por los miembros de la asamblea comunitaria de los proyectos que contenga los resultados obtenidos, el monto del apoyo, las adquisiciones realizadas y la aclaración de su propiedad comunal, así como evidencia documental, fotográfica o videográfica. Ambos aspectos inciden en los ámbitos de la eficacia y transparencia de este programa.

Otro aspecto fundamental que garantizan las RO del PROFODECI son los Informes Programático-Presupuestarios manifestados en Avances Fisicos-Financieros mensuales que deberán contener variaciones entre el presupuesto autorizado, modificado, ejercido y el que implican las metas establecidas. Así mismo, establecen la necesidad de entregar un informe de cierre anual, por parte de la CDI a la Secretaria de la Función Pública, estos aspectos inciden sin lugar a dudas en la eficiencia del PROFODECI respecto a la política macroeconómica del país.

Otro aspecto abordado por parte de las RO y que de hecho constituye una fase del ciclo de las políticas públicas es la exigencia de una evaluación interna y otra externa, la primera consiste en un monitoreo que permita identificar el logro de los objetivos (eficacia) y por supuesto el manejo de los recursos (transparencia); respecto a la evaluación externa, las RO establecen la necesidad de que sea una institución académica, de investigación u organismo nacional especializado quien la realice, de hecho la presente tesis se desprende de los resultados de la evaluación del PROFODECI 2005, que solicitó la CDI a la UAM-X, cuyos resultados habrían sido difundidos en la página de Internet de la CDI.

Las RO exigen también la presentación de los siguientes indicadores que muestren los resultados del programa, lo que incide en su eficacia y transparencia.

Tabla 10 Indicadores de Resultados del PROFODECI

Denominación	Fórmula	Periodicidad
índice de fomento al desarrollo de las culturas indígenas.	Número de proyectos culturales apoyados X100 / Total de proyectos culturales en el año	Anual
Índice de cumplimiento en la preservación y difusión de las manifestaciones culturales indígenas	Número de evidencias documentales obtenidas X 100 / Número de proyectos culturales apoyados	Anual
Índice de atención a mujeres indígenas.	Número de mujeres apoyadas durante el periodo X 100 / Número total de beneficiarios apoyados en el periodo	Anual

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Respecto al Seguimiento, Control y Auditoria, las RO establecen la facultad que en ello tiene la Secretaria de la Función Publica y los organismos de fiscalización de los tres ordes de gobierno, el propósito es vigilar los objetivos establecidos y la aplicación de los recursos y el rediseño de las estrategias para el logro de las metas, aspectos que tienen que ver con la eficacia, eficiencia y transparencia a que aspira el enfoque de las políticas públicas.

Por último, las RO establecen un mecanismo para canalizar Quejas y Denuncias, para lo cual contempla al Órgano Interno de Control, la pagina de Internet o al número telefónico de la CDI, ello sin duda es un aspecto que garantiza transparencia y eficacia fundamentalmente.

El siguiente cuadro muestra las secciones de las RO del PROFODECI y su mayor incidencia en los aspectos o características que exige el enfoque de las políticas públicas.

Tabla 11 Secciones de las Reglas de Operación 2004 del PROFODECI y su incidencia más inmediata en las características generales de las políticas públicas

Secciones	Características generales de las políticas públicas			
	Eficiencia	Transparencia	Eficacia	Legalidad
1.- Presentación				
2. Antecedentes				
3. Objetivos	X		X	
3.1. General	X		X	
3.2. Específicos	X		X	
4. Lineamientos Generales				
4.1. Cobertura			X	
4.2. Población Objetivo			X	
4.3. Caracteristicas de los Apoyos			X	
4.3.1. Tipo de Apoyo			X	
4.3.1. Monto del Apoyo		X	X	
4.4. Beneficiarios			X	
4.4.1. Criterios de Selección		X	X	
4.4.1.1. Elegibilidad		X	X	
4.4.1.2. Transparencia		X	X	
4.4.2. Derechos y Obligaciones			X	X
4.4.3. Causas de Incumplimiento, Retención, Suspensión de Recursos y, en su caso, Reducción en la Ministración de Recursos.				
5. Lineamientos Específicos				
5.1. Coordinación Institucional		X	X	X
5.1.1. Instancia Ejecutora				
5.1.2. Instancia Normativa				X
5.1.3. Instancias de Control y Vigilancia		X		
6. Mecánica de Operación				
6.1. Difusión		X		X
6.2. Promoción			X	
6.3. Ejecución		X	X	
6.3.1. Contraloría Social		X	X	
6.3.2. Acta de Entrega Recepción		X	X	
7. Informes Programático-Presupuestarios				
7.1. Avances Fisicos-Financieros	X			
7.2. Cierre de Ejercicio	X			
8. Evaluación				
8.1. Interna	X	X		
8.2. Externa	X	X		
9. Indicadores de Resultados	X	X		
10. Seguimiento, Control y Auditoria				
10.1. Atribuciones	X	X	X	
10.2. Objetivo	X	X	X	
10.3. Resultados y Seguimiento	X	X	X	
11. Quejas y Denuncias				
11.1. Mecanismo, Instancias y Canales	X	X		

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indigenas.

Análisis de las RO del PROFODECI a partir del Modelo 1 "Control Jerárquico" de Richard Elmore

El modelo 1 denominado de Control Jerárquico establece cuatro premisas básicas a verificar en las RO para garantizar una fase de implementación suficiente. Estas premisas a verificar son el comportamiento orientado a fines, responsabilidades emanadas de la cúspide de la administración, aquellas que tienden a la optimización de los recursos, y aquellas que junto con parámetros de desempeño den cuenta del quehacer de las unidades subordinadas, en este caso de las Delegaciones Estatales y de los CCDI.

Comportamiento orientado a fines

De a cuerdo a este modelo 1, las RO del PROFODECI, garantizan, en tanto aparato normativo, el comportamiento orientado a fines debido a que cuentan con objetivos (general y especificos) que establecen que la finalidad de las acciones de este programa son:

Objetivo General

Contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indigenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual

Objetivos Especificos

- Apoyar proyectos que impulsen la recuperación, preservación e innovación de los elementos y manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indigenas; a través del financiamiento de iniciativas presentadas por los individuos, organizaciones y comunidades indigenas.
- Documentar y difundir las manifestaciones culturales que conforman el patrimonio cultural de los pueblos indigenas, de manera que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de identidad social y relaciones interculturales de los pueblos indigenas.

Por otra parte los Lineamientos Generales de las RO del PROFODECI, también tratan de garantizar desde el diseño que las acciones que se realicen por parte de la CDI, al implementar este programa, apuntalen los objetivos planteados anteriormente.

En cuanto a la cobertura del programa las RO establecen la prioridad de atender la demanda de proyectos culturales de aquellas entidades federativas que albergan la mayor parte de la comunidad indígena de nuestro país.(Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán)

Respecto a la población objetivo, las RO establecen la preferencia de atención de comunidades y organizaciones indígenas con una población de 29% y más de hablantes de lengua indígena. En cuanto a las Características de los apoyos, establecen la prioridad a aquellos proyectos que busquen la complementariedad de los recursos del PROFODECI, con ello trata de incentivar la iniciativa de las comunidades y organizaciones indígenas. En cuanto al monto, establecen un tope que no excede los $100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.)

Por lo que toca a los beneficiarios las RO establecen Criterios de Selección en cuanto a la elegibilidad de los mismos, la transparencia en el proceso de selección de los proyectos a financiar, así como los derechos y las obligaciones que los beneficiarios al momento de ser notificados contraen, lo que sin duda esta enfocado al lograr los objetivos o fines del programa.

La elegibilidad de los beneficiarios básicamente garantiza mediante la formalización la identificación individual y organizacional de los de los indígenas favorecidos, de igual manera garantiza la presentación por escrito del proyecto, de manera que se verifique su compromiso para llevar a cabo actividades artísticas de interés para la comunidad, así como la formalización del compromiso por parte de los beneficiarios para entregar evidencias del trabajo sustentado en el proyecto presentado, lo que incidirá en garantizar los objetivos planteados por el PROFODECI.

La transparencia del proceso de selección de proyectos, se garantizará de acuerdo a las RO a nivel estatal mediante la participación de especialistas en la materia, quienes dictaminarán el resultado de su análisis que buscará verificar la pertinencia del proyecto de acuerdo a los objetivos planteados por el PROFODECI.

En cuanto a derechos se refiere por parte del beneficiario las RO establecen que éste beneficiario será prevenido de omisiones de información en su solicitud para su ingreso al programa, de recibir asesoría y apoyo técnico, a ser informado por escrito sobre el resultado del dictamen y sobre la propiedad comunitaria de los bienes que se adquieran con los recursos otorgados.

Respecto a, las Obligaciones del Beneficiario, establecen celebrar un convenio con la CDI para formalizar la transferencia de recursos, presentar acta constitutiva en caso de ser una organización

legalmente constituida, entregar la conclusión del proyecto y la comprobación de los recursos otorgados, así como las evidencias y el establecimiento de un compromiso en el que se evidencie que los bienes adquiridos son propiedad comunitaria, finalmente levantar un acta de asamblea que constante la transferencia de recursos en coordinación con la CDI.

En cuanto a la Mecánica de Operación del PROFODECI planteada en las RO es un comportamiento establecido que sin duda trata de garantizar los fines u objetivos de este programa, para ello establece la obligatoriedad de difusión de dichas reglas mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su disponibilidad en las Delegaciones Estatales de la CDI ,así como en su sitio Web y en otros medios de difusión disponibles; también se establece que en dicho material, así como la papelería oficial utilizada deberán contener el siguiente texto:

> Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

Por su parte la promoción, llevada a cabo por las Delegaciones de la CDI y su estructura regional estará dirigida a la atracción de proyectos de artísticos de las comunidades y organizaciones indígenas, mismos que podrán presentarse a partir de la aparición de las RO, con el cumplimiento de estas acciones se estará incidiendo el cumplimiento de los objetivos del programa.

Con el propósito de garantizar la ejecución de los proyectos beneficiados, las RO establecen la obligación de nombrar a una instancia de control y vigilancia y en su caso una contraloría social, de igual manera las instancias regionales de la CDI, junto con las comunidades beneficiadas levantaran una acta de conclusión de los proyectos financiados, con estas actividades se busca garantizar que los objetivos del programa sean satisfactorios

Por último, en caso de no ser satisfactorio el comportamiento institucional para los beneficiarios, las RO contemplan la posibilidad de que éstos realicen Quejas y Denuncias, especificando el mecanismo, las instancias y los canales.

Responsabilidades emanadas de la cúspide de la administración

En cuanto a este aspecto, consideramos que las RO garantizan la responsabilidad emanada desde la cúspide principalmente en el apartado denominado Lineamientos Específicos ya que ahí se establece la obligación de realizar la coordinación institucional basada en las instancias regionales y estatales de la CDI, con las actividades que coadyuven al fomento artístico de las comunidades indígenas realizadas por parte de las diversas dependencias gubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; así como con universidades públicas, centros de investigación y autoridades locales y comunitarias.

Lo anterior considerando que la instancia ejecutora de los proyectos será responsabilidad directa de los integrantes de las comunidades y organizaciones beneficiadas, que la instancia normativa para ello será la CDI a través de la Unidad Administrativa Responsable, que las instancias de control y vigilancia serán bipartitas, es decir, por parte de las instancias designadas para ello por las comunidades indígenas beneficiadas y por la CDI.

Responsabilidades que tienden a la optimización

En cuanto a las responsabilidades que tienden a la optimización de la implementación del PROFODECI, las RO establecen al respecto básicamente el Monto del Apoyo el cual "no excederá a los $100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M. N.) y estará en función de la disponibilidad presupuestal, la mezcla de recursos propuesta en el proyecto, así como por el grado de participación y magnitud de la población beneficiada.

Las RO también establecen que del programa total de los recursos del Programa, se destinará hasta un 10% para gastos de asesoría, seguimiento, supervisión y evaluación del (mismo)"

Paralelamente, las RO dan a conocer las Causas de Incumplimiento, Retención, Suspensión de Recursos y, en su caso, Reducción en la Ministración de los Mismos estableciendo que ocurrirá así:

> • Cuando la ejecución del proyecto y comprobación de los recursos no se realice en los plazos establecidos, pudiéndose retirar el apoyo económico otorgado por la CDI.

• Cuando el apoyo institucional otorgado genere conflictos internos o división en la comunidad u organización, podrá retirarse el apoyo otorgado, transferirse éste a otros proyectos de organizaciones o comunidades indigenas cuyos proyectos hayan sido positivamente dictaminados.

La obligatoriedad de presentar Informes Programático-Presupuestarios, establecida en las RO también tienden a la optimización del PROFODECI, dichos informes son los siguientes:

1. Avances Físicos-Financieros mensuales con la explicación de las variaciones entre el presupuesto autorizado, el modificado, el ejercido y el de metas.
2. Cierre de Ejercicio programático presupuestal anual.

Por otra parte, en el mismo de las responsabilidades que tienden a la optimización, es una exigencia de realizar evaluación, fase del enfoque teórico de las políticas públicás, es contemplada como obligatoria en las RO del PROFODECI debiéndose llevar a cabo una interna por parte de la propia CDI y otra externa que es encargada a una institución académica y/o de investigación u otro organismo especializado, cuyos resultados serán reportados a la Cámara de Diputados y publicadas en la página de Internet de la CDI.

Finalmente, en cuanto a responsabilidades tendientes a la optimización las RO del PROFODECI, establecen el Seguimiento, Control y Auditoria, estableciendo las atribuciones de fiscalización que corresponden a los organismos federales especializados en la materia de los órdenes de gobierno federal y estatal.

Responsabilidades y parámetros de desempeño de unidades subordinadas

En cuanto a indicadores de desempeño de las unidades subordinadas las RO del PROFODECI, solo establecen la obtención de tres índices anuales:

1.	Índice de fomento al desarrollo de las culturas indigenas.	Número de proyectos culturales apoyados / Total de proyectos culturales en el año X100
2.	Índice de cumplimiento en la preservación y difusión de las manifestaciones culturales indigenas	Número de evidencias documentales obtenidas / Número de proyectos culturales apoyados X 100
3.	Índice de atención a mujeres indigenas.	Número de mujeres apoyadas durante el periodo / Número total de beneficiarios apoyados en el periodo X 100

Sin embargo estos dan cuenta del desempeño de las acciones gubernamentales de manera general por parte de la CDI, pero no dan cuenta del desempeño de las Delegaciones Estatales para el cumplimiento del PROFODECI en particular y menos aún del desempeño de los CCDI.

Tabla 12 Análisis de las RO del PROFODECI a partir del Modelo 1 "Control Jerárquico" de Richard Elmore

Secciones de las RO	Premisas que plantea			
		Responsabilidades		
	Comportamiento orientado a fines	Emanadas de la cúspide de la administración	Que tienden a la optimización	y parámetros de desempeño de unidades subordinadas
1.- Presentación				
2. Antecedentes				
3. Objetivos	X			
3.1. General	X			
3.2. Específicos	X			
4. Lineamientos Generales	X			
4.1. Cobertura	X			
4.2. Población Objetivo	X			
4.3. Características de los Apoyos	X			
4.3.1. Tipo de Apoyo	X			
4.3.2. Monto del Apoyo	X		X	
4.4. Beneficiarios	X			
4.4.1. Criterios de Selección	X			
4.4.1.1. Elegibilidad de los beneficiarios	X			
4.4.1.2. Transparencia	X			
4.4.2. Derechos y Obligaciones	X			
4.4.3. Causas de Incumplimiento, Retención, Suspensión de Recursos y, en su caso, Reducción en la Ministración de Recursos.			X	
5. Lineamientos Específicos		X		
5.1. Coordinación Institucional		X		
5.1.1. Instancia Ejecutora		X		
5.1.2. Instancia Normativa		X		
5.1.3. Instancias de Control y Vigilancia		X		
6. Mecánica de Operación	X			
6.1. Difusión	X			
6.2. Promoción	X			
6.3. Ejecución	X			
6.3.1. Contraloría Social	X			
6.3.2. Acta de Entrega Recepción	X			
7. Informes Programático-Presupuestarios			X	
7.1. Avances Físicos-Financieros			X	
7.2. Cierre de Ejercicio			X	
8. Evaluación			X	
8.1. Interna			X	
8.2. Externa			X	
9. Indicadores de Resultados				X
10. Seguimiento, Control y Auditoría			X	
10.1. Atribuciones			X	
10.2. Objetivo			X	
10.3. Resultados y Seguimiento			X	
11. Quejas y Denuncias	X			
11.1. Mecanismo, Instancias y Canales	X			

Fuente: Elaboración propia con base en las RO del PROFODECI de la CDI.

Análisis de las RO del PROFODECI a partir del Modelo 1 "Control Jerárquico" de Richard Elmore

En el presente apartado se analizan las RO del PROFODECI, a partir del Modelo La Implementación como proceso Burocrático de Richard Elmore que establece tres premisas fundamentales: la existencia de actividades, mecanismos y procedimientos que puedan ser traducidos en rutinas de operación y procesos de toma de decisión autónomos, la existencia de dispositivos de control y acatamiento y la comunicación interorganizacional.

Tabla 13 Modelo 2, La Implementación como proceso Burocrático de Richard Elmore

Premisas que plantea		
Actividades, mecanismos y procedimientos que puedan ser traducidos en rutinas de operación y procesos de toma de decisiones autónomos	**Existencia de dispositivos de control y acatamiento**	**Comunicación interorganizacional**

Inexistencia de actividades, mecanismos y procedimientos causales traducidos en rutinas de operación y procesos de toma de decisiones autónomos

Por lo que toca a actividades, mecanismos y procedimientos que puedan ser traducidos en rutinas de operación y procesos de toma de decisiones autónomos las RO del PROFODECI resultan muy escuetas, de hecho resultan más un documento de tipo normativo de consulta que operativo como podría esperarse de su nombre, ya que no existe un seguimiento causal y ordenado de las diferentes fases operativas.

El apartado 6 Mecánica de Operación, habla sobre la operación pero solo en cuanto a la difusión, la promoción y la ejecución en menos de una cuartilla, lo que resulta insuficiente para poder conocer la consecuencia y continuidad del proceso operativo y poderle dar seguimiento desde su inicio hasta su culminación.

A partir de su lectura podríamos deducir que el seguimiento de un proyecto ocurren de la siguiente manera:

Tabla 14 Mecánica de Operación del PROFODECI según el apartado 6 de las RO

Difusión	Promoción	Ejecución
Realizada por parte de las Delegaciones de la CDI y los CCDI a partir de la publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación así como en su sitio: Web www.cdi.gob.mx,. También podrá realizarse a través de medios impresos y mensajes en radiodifusoras.	Será encargo de las Delegaciones y demás estructura territorial de la CDI, en coordinación con la Unidad Administrativa Responsable de la Comisión. La promoción estará dirigida a la captación de la demanda de proyectos de cultura de las comunidades y organizaciones indígenas.	**Contraloría Social** Los integrantes de las comunidades y organizaciones indígenas beneficiadas nombrarán una instancia de control y vigilancia, que vigilará la ejecución del proyecto y el manejo de los recursos. **Acta de Entrega Recepción** Las instancias regionales y estatales de la CDI, deberán levantar un acta de conclusión de los proyectos financiados, con los integrantes de las comunidades y organizaciones indígenas beneficiadas.

Fuente: Elaboración propia con base en las RO del PROFODECI de la CDI.

Como se puede apreciar la difusión, la promoción y la ejecución, son etapas que si bien son continuas y abordan actividades que pueden traducirse en rutinas y procesos de toma de decisión autónomos, tal como lo establece el Modelo 2, de Elmore no son causales, al contrario resultan ser muy generales, ya que después de la promoción no se da cuenta sobre la manera canalizar los proyectos, la forma de llevar a cabo la asesoría técnica por parte de los operadores, sobre la conformación del comité dictaminador y tampoco sobre los mecanismos de solventación de observaciones en caso de que el proyecto no cumpla con los requerimientos exigidos por parte de este.

De igual manera, no se aborda en la Mecánica de Operación de manera continua y menos causal los requisitos que deben cubrir los beneficiarios en caso de haber sido dictaminados favorablemente, así como los pasos a seguir durante la operación del programa para la comprobación de gastos, y la presentación de informes. La "Ejecución", solo se remite a la necesidad de formar una Contraloría Social en caso de no existir en la comunidad u organización beneficiada y a la realización de una acta de entrega recepción al concluir el proyecto financiado.

De manera que los aspectos omitidos resultan imprescindibles de ser presentados consecuente y cronológicamente para poder incidir de manera más eficaz en su traducción en rutinas y procesos de toma de decisión autónomos imprensidibles para los beneficiarios, toda vez que las RO son el instrumento de difusión y promoción entre las comunidades indígenas de nuestro país tal como en

ellas mismas se establece, Por su parte, la guía anexa no contempla estos aspectos fundamentales, se remite a ser un documento que solo contiene el formato para la presentación por escrito del proyecto que habrá de someterse a consideración para su financiamiento por parte de la CDI a través de los recursos del PROFODECI.

Si bien el resto del documento aborda reglas fundamentales de la operación del programa, por su estilo y desorden, las RO resultan ser más un instrumento normativo y de consulta para los operadores del programa que ya lo conocen y que han participado en su implementación, y no así para operadores nuevos que se integran al programa en los CCDI.

Por lo tanto, el documento RO constituye de manera difícil una guia de actividades, mecanismos y procedimientos consecuentes y cronológicos que puedan ser traducidos en rutinas de operación y procesos de toma de decisiones autónomos debido a su dispersión a lo largo del documento que no corresponden al orden de la operación del PROFODECI en la práctica, dificultando que los operadores puedan llevar a cabo las diferentes fases y toma de medidas y disposiciones necesarias para su implementación.

Menos aún las RO constituyen la guía de difusión que pretende ser para permitir conocer actividades y mecanismos fundamentales del PROFODECI y poder solicitar sus beneficios por parte de las comunidades indígenas de nuestro país. Por el contrario, como se podrá ver el documento contiene la existencia de un sinnúmero de dispositivos de control que lo constituyen más en un documento normativo de fiscalización de consulta tal como se podrá ver en sus apartados.

Existencia de dispositivos de control y acatamiento

Como se mencionó anteriormente las RO constituyen en su mayoría una serie de dispositivos de control desde el centro (CDI) y acatamiento por parte de las unidades administrativas (Delegaciones estatales y CCDI), sin embargo como se podrá ver la generalidad de ellos tienden a proteger la eficiencia del programa en caso de fiscalización, incluso sobre la eficacia del programa.

Es decir, las normas vertidas en dicho documento privilegian el ajuste a los techos presupuestales, el monto de los apoyos, la formalización de los mismos en caso de auditoria, la transparencia

mediante la exigencia de informes programáticos presupuestarios calendarizados, la evaluación del programa, los indicadores de resultados, el seguimiento, control y auditoria, todo ello sobre el apoyo de proyectos que contribuyan a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural a través de las actividades artísticas de los pueblos indígenas.

Sin embargo como sabemos el control del desempeño de las unidades subordinadas siempre será limitado debido a la complejidad de los sistemas; por lo tanto; normar su desempeño enfocándolo, además, solo al aspecto de eficiencia en el sentido de la teoría económica en caso de fiscalización, no es suficiente para producir resultados, se requiere sobre todo dotar de autonomía a los administradores de esas unidades en el ámbito local, es decir, las Delegaciones Estatales y a los CCDI.

Tabla 15 Dispositivos de Control en RO 2004 del PROFODECI

Apartado	Dispositivos de control y acatamiento priorizados	En materia de fiscalización	Actor Mayormente involucrado*
1.- Presentación	(Contexto presente e histórico del PROFODECI)	-	-
-2. Antecedentes			
3. Objetivos	(Contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas)	X	B, O
4. Lineamientos Generales			
4.1. Cobertura	Atención a las entidades con población indígena de México.		O
4.2. Población Objetivo	Atención a organizaciones y comunidades indígenas hablantes de lengua indígena.		O
4.3. Caracteristicas de los Apoyos			O
4.3.1. Tipo de Apoyo	Proyectos culturales (artísticos) orientados al rescate, preservación e innovación del patrimonio cultural de las comunidades y pueblos indígenas y aquellos que busquen recursos complementarios.		O, B
4.3.2. Monto del Apoyo	Asignación de recursos hasta por $100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M. N.) y del 10% del total del programa para gastos de asesoría, seguimiento, supervisión y evaluación.	X	O
4.4. Beneficiarios			
4.4.1. Criterios de Selección			
4.4.1.1. Elegibilidad de los beneficiarios	Requisitos formales e identificación a cubrir por los beneficiarios.	X	B
4.4.1.2. Transparencia	Proceso de dictaminación con carácter de inapelable y en caso positivo financiamiento y nombramiento de un responsable para el seguimiento y la rendición de cuentas.		B, O
4.4.2. Derechos y Obligaciones	En cuanto a derechos: a ser informado sobre omisiones en la solicitud y sobre el resultado de la misma, a recibir asesoría y a hacer uso comunitario de los bienes adquiridos.		O
	En cuanto a obligaciones: formalizar mediante convenio con CDI la transferencia de recursos, en caso de ser organizaciones legales presentar copia de su acta constitutiva, informar sobre la conclusión del proyecto con evidencias, comprometerse a garantizar la propiedad comunal de los bienes adquiridos y levantar un acta de asamblea que constate la transferencia de recursos en coordinación con la CDI.	X	B
4.4.3. Causas de Incumplimiento, Retención, Suspensión de Recursos y, en su caso, Reducción en la Ministración de Recursos.	Suspensión o reducción de recursos por la extralimitación de plazos para realizar el proyecto o cuando halla conflictos entre los beneficiarios.	X	B, O

5. Lineamientos Especificos			
5.1. Coordinación Institucional	Realización de actividades y trabajo por parte de delegaciones y CCDI con los tres niveles de gobierno; asi como con universidades públicas, centros de investigación y autoridades locales y comunitarias.		O
5.1.1. Instancia Ejecutora	Responsabilidad directa de las comunidades y organizaciones beneficiadas.	X	B
5.1.2. Instancia Normativa	Será la CDI, a través de la Unidad Administrativa Responsable.		O
5.1.3. Instancias de Control y Vigilancia	Serán las representaciones que asignen las comunidades y organizaciones indigenas beneficiadas, en coordinación con las instancias definidas para tal fin por parte de la CDI.	X	B, O
6. Mecánica de Operación			
6.1. Difusión	Publicación de las RO en el Diario Oficial de la Federación y disponibilidad de ellas en las Delegaciones y en los CCDI; asi como difundirlas via Internet y en otros medios impresos y en radiodifusoras.		O
6.2. Promoción	A cargo de las Delegaciones y CCDI, en coordinación con la Unidad Administrativa Responsable de la Comisión.		O
6.3. Ejecución			
6.3.1. Contraloria Social	Integrar una instancia de control y vigilancia por parte de las comunidades y organizaciones indigenas beneficiadas para la conclusión del proyecto y el manejo de recursos.	X	B, O
6.3.2. Acta de Entrega Recepción	Levantar un acta de conclusión de los proyectos financiados por parte de las instancias regionales y estatales de la CDI con las comunidades y organizaciones financiadas señalando: resultados, montos, adquisiciones y su propiedad comunal, comprobaciones, conformidad de los integrantes, aval de asambleas y cumplimiento en la entrega de la evidencia del proyecto.	X	B, O
7. Informes Programático-Presupuestarios			
7.1. Avances Fisicos-Financieros	Reportar mensualmente los avances fisicos y financieros por la instancia ejecutora a la Unidad Administrativa Responsable de la CDI	X	B
7.2. Cierre de Ejercicio	Informar el cierre de ejercicio programático presupuestal anual.	X	B
8. Evaluación			
8.1. Interna	Monitoreo y evaluación que permita identificar el cumplimiento de los objetivos, procesos, manejo de recursos e impacto sociocultural.	X	O
8.2. Externa	Realización de una evaluación externa cuyos resultados serán reportados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y publicados via Internet.	X	O
9. Indicadores de Resultados	Establece calcular el indice de fomento al desarrollo de las culturas indigenas, el indice de cumplimiento en la preservación y difusión de las manifestaciones culturales indigenas y el indice de atención a mujeres indigenas como medidas de desempeño institucional.	X	O

10. Seguimiento, Control y Auditoria			
10.1. Atribuciones	Asignación a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los organismos de fiscalización de los órdenes de gobierno federal y estatal para realizar las revisiones pertinentes.	X	O
10.2. Objetivo	Vigilar el cumplimiento de los objetivos.	X	O
10.3. Resultados y Seguimiento	Verifica el cumplimiento de las metas, la correcta aplicación de los recursos, su monitoreo y evaluación.	X	O
11. Quejas y Denuncias			
11.1. Mecanismo, Instancias y Canales	Canalización de las quejas y denuncias de la ciudadanía en general a través del Órgano Interno de Control en la Comisión.	X	B

*Beneficiario (B), Operador (O)
Fuente: Elaboración propia con base en las RO del PROFODECI de la CDI.

Comunicación interorganizacional

En cuanto a la comunicación interorganizacional se refiere, las RO la garantizan en los Lineamientos Generales en el apartado de los beneficiarios en cuanto a la transparencia en los criterios de selección, ahí se establece que el proceso de dictaminación se llevará a cabo a nivel estatal y para ello la CDI, podrá solicitar la participación de especialistas en la materia, lo que realmente ocurre en la practica y para lo cual se tienen que realizar nexos con distintas instancias especializadas en materia de artes y cultura indígena, el nivel de nexos dependerá de las habilidades de los operadores, de la disponibilidad de especialistas en las distintas regiones y sobre todo de la naturaleza de los proyectos a dictaminar con su apoyo.

De igual manera, las RO establecen en sus Lineamientos Específicos la obligación de establecer una coordinación institucional para la realización de actividades y trabajo que coadyuven al proceso del PROFODECI por parte de las delegaciones con los tres niveles de gobierno, así como con universidades públicas, centros de investigación y autoridades locales comunitarias.

Finalmente y por lo que corresponde a la fiscalización, las RO establecen la obligación de vinculación con la Cámara de Diputados para presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública los resultados de la evaluación externa que se haga del PROFODECI. Así mismo, establecen la vinculación obligatoria y que consideren pertinente la Secretaría de la Función Pública y otros organismos de fiscalización del gobierno federal y estatal.

Tabla 16 Comunicación interorganizacional plasmada en las RO 2004 del PROFODECI

Apartado	Ámbito normativo
4. Lineamientos Generales	
4.4. Beneficiarios	
4.4.1. Criterios de Selección	
4.4.1.2. Transparencia	Proceso de dictaminación con carácter de inapelable y en caso positivo financiamiento y nombramiento de un responsable para el seguimiento y la rendición de cuentas.
5. Lineamientos Específicos	
5.1. Coordinación Institucional	Realización de actividades y trabajo por parte de delegaciones y CCDI con los tres niveles de gobierno; así como con universidades públicas, centros de investigación y autoridades locales y comunitarias.
8. Evaluación	
8.2. Externa	Realización de una evaluación externa cuyos resultados serán reportados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y publicados vía Internet.
10. Seguimiento, Control y Auditoria	
10.1. Atribuciones	Asignación a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los organismos de fiscalización de los órdenes de gobierno federal y estatal para realizar las revisiones pertinentes.

Fuente: Elaboración propia con base en las RO del PROFODECI de la CDI.

CAPÍTULO 5

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS

El presente capítulo tiene como objetivo hacer una descripción de las metas físicas y financieras del PROFODECI, de tal manera que observemos como han sido utilizados los recursos durante el 2005.

A lo largo del tiempo la comunidad indígena ha quedado marginada de la dinámica económica, sin embargo, estas comunidades, a pesar de los grandes problemas económicos y sociales, que les aquejan han logrado preservar sus tradiciones y conocimientos históricos que han acumulado a lo largo de los años. Así que dentro del ámbito de las políticas públicas a partir de 1989 se genero la preocupación por rescatar y preservar todo su acervo cultural, reconociendo tanto la naturaleza pluriétnica como pluricultural existente en nuestro país.[19] Esta preocupación se logró plasmar con la implementación del PROFODECI, operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

[19] "Este hecho se reconoce en las reformas constitucionales del articulo 4° en 1992" Reglas de operación 2004.

Este programa, como se mencionó en párrafos anteriores está enfocado a brindar financiamiento a organizaciones y comunidades indígenas para que realicen proyectos culturales que permitan preservar y fortalecer las diversas manifestaciones culturales que conforman su patrimonio cultural.

La tarea que ahora nos ocupa es ubicar a estas comunidades e identificar los campos culturales prevalecientes al interior de las mismas. Lo anterior para establecer la tendencia regional de los recursos asignados, por el PROFODECI, para el financiamiento de proyectos culturales, es decir, la tendencia de los proyectos que cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa.

Los datos obtenidos se clasificaron en seis categorías[20]: recurso asignado, entidades federativas, municipios, campos culturales, proyectos financiados y beneficiarios del programa:

- **Recursos asignados** son los tipos de financiamiento que la CDI, a través del PROFODECI, otorga a los pueblos, organizaciones y/o individuos indígenas, para financiar y/o apoyar proyectos que tiendan a fortalecer, rescatar y/o innovar sus prácticas culturales.
- **Entidades federativas** son aquellos estados en los que se atiende de manera prioritaria, la demanda de proyectos culturales: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Para efectos de esta parte se decidió tomar el nombre abreviado de la entidad, que establece el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- **Campos culturales** constituyen el tipo de proyectos culturales demandados, por parte de las organizaciones o comunidades indígenas y clasificadas por la CDI.

[20] Clasificación tomada de las Reglas de Operación del PROFODECI.

CAMPOS CULTURALES	
Investigación y registro de formas de organización comunitaria	Literatura (cuento, ensayo, novela, poesia)
Historia, lengua escrita y oralidad	Composición e interpretación musical
Lugares sagrados y sitios históricos	Teatro indígena
Museos comunitarios indígenas	Otras de interés cultural y comunitario
Rescate e innovación de técnicas tradicionales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales	Tradición ceremonial
Rescate e innovación de técnicas artesanales	Danza indígena
Rescate de la gastronomia indígena	Música indígena
Juegos y juguetes tradicionales	Medicina tradicional
Artes visuales (escultura, fotografía, pintura y video)	

- **Beneficiarios** es la población objetivo, es decir, la población indígena a quienes están dirigidos los recursos del PROFODECI.

- **Proyectos** son el conjunto de actividades y acciones que combinadas con recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, persiguen un determinado objetivo (el rescate, fortalecimiento y/o innovación del patrimonio cultural). Éstos han sido formalizados para solicitar financiamiento y si cumplen con los requisitos, contenidos en las reglas de operación son dictaminadas favorablemente y por ende recibirán recursos monetarios para su ejecución.

- **Municipios** se refieren a aquellos lugares geográficos en los cuales están ubicadas las localidades donde se realizan los proyectos mencionados en el punto anterior. Para abordar la cobertura y focalización de los apoyos autorizados, se procedió a agrupar en tres grupos a las 24 entidades federativas, que han recibido recursos para financiar proyectos de carácter cultural. La conformación de estos grupos se realizó de acuerdo a la cantidad de dinero asignada a cada una de las entidades. Lo anterior permitirá analizar la congruencia de la asignación de montos otorgados con relación a la población indígena del país:

  - **Grupo 1:** Oaxaca y Guerrero, concentran el 29.37 por ciento del presupuesto total ejercido.

  - **Grupo 2:** Puebla, Chiapas, Michoacán y Veracruz, estados con una participación individual entre el 5 y 10 por ciento del presupuesto total ejercido, y a nivel grupo acapararon el 29.88 por ciento;

- **Grupo 3:** los estados de Jalisco, Nayarit, México, Hidalgo, Campeche, Sonora, Quintana Roo, Yucatán, Sinaloa, Morelos, Querétaro, Guanajuato, Baja California, Chihuahua, San Luis Potosí, Tabasco, Distrito Federal y Durango, que tienen una participación individual de menos de 5 por ciento en el presupuesto total y como grupo representa el 40.74 por ciento.

Durante el periodo enero-diciembre de 2005, el PROFODECI apoyó la realización de 750 proyectos culturales, con un presupuesto de 26 millones 619 mil 740 pesos, distribuidos entre 24 entidades federativas. Esta cantidad de recursos monetarios, únicamente, se refieren a los recursos destinados a los proyectos, es decir, los gastos de operación no están incluidos, éstos se presentan el apartado referente a la metas financieras (Ver Tabla 12). Durante este periodo el programa ha atendido la demanda de proyectos culturales generados por grupos indígenas y ha sobrepasado las metas planteadas al inicio del ejercicio, cubriendo también la totalidad de entidades en las que se opera el programa.

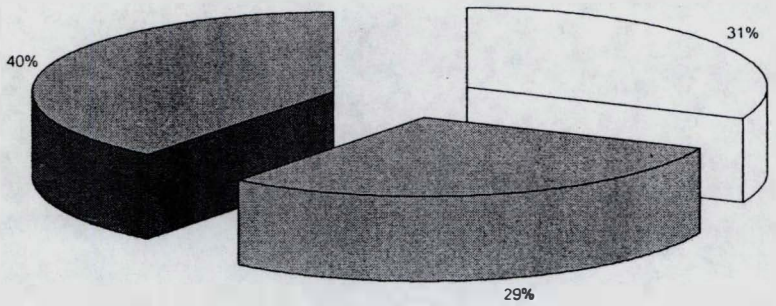
Tabla 17 Recursos Ejercidos por Entidad Federativa Enero-Octubre 2005

Entidad Federativa	No. Proy. Financiados	Porcentaje de Participación	Recurso Autorizado	Porcentaje de Participación
OAX	72	9.60	4,786,846.00	17.98
GRO	57	7.60	3,575,605.00	13.43
PUE	66	8.80	2,154,344.00	8.09
CHIS	47	6.27	2,125,291.00	7.98
MICH	49	6.53	1,743,628.00	6.55
VER	92	12.27	1,722,683.00	6.47
SLP	46	6.13	1,299,918.00	4.88
HGO	21	2.80	1,238,466.00	4.65
MEX	33	4.40	1,235,803.00	4.64
JAL	51	6.80	909,346.00	3.42
NAY	45	6.00	890,971.00	3.35
SON	32	4.27	799,319.00	3.00
CAMP	18	2.40	653,091.00	2.45
DF	7	0.93	556,074.00	2.09
MOR	7	0.93	515,554.00	1.94
QROO	15	2.00	427,479.30	1.61
YUC	15	2.00	403,224.50	1.51
CHIH	15	2.00	315,507.00	1.19
SIN	13	1.73	300,875.00	1.13
QRO	10	1.33	248,794.00	0.93
DGO	13	1.73	217,791.20	0.82
GTO	8	1.07	180,603.00	0.68
TAB	11	1.47	162,131.00	0.61
BC	7	0.93	156,396.00	0.59
Totales	**750**	**100.00**	**26,619,740.00**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la CDI. Reporte de la Situación Financiera del PROFODECI al 31 de Dic. de 2005.

La distribución de recursos ejercidos por el programa denota la ubicación de las comunidades indígenas, de tal manera que la distribución de recursos es relativamente, proporcional a la presencia indígena en el país, lo que se podría señalar como una tendencia "natural" o "congruente". Al respecto, se observa que los mayores montos de apoyo erogados por el programa corresponden a los estados de Oaxaca y Guerrero; le siguen Chiapas, Puebla, Michoacán y Veracruz; en tanto que, los niveles más bajos de apoyo monetario se otorgaron en entidades como: Baja California, Tabasco y Guanajuato; donde la presencia indígena es escasa.

Gráfica 9 Porcentaje de Participación en el presupuesto Asignado al PROFODECI Enero-Diciembre de 2005



□ Grupo 1 Oaxaca y Guerrero

■ Grupo 2 Chiapas, Puebla, Michoacán y Veracruz

▨ Grupo 3: San Luis Potosí, Hidalgo, México, Jalisco, Nayarit, Sonora, Distrito Federal, Campeche, Morelos, Quintana Roo, Yucatán, Chihuahua, Sinaloa, Querétaro, Durango, Guanajuato, Tabasco y Baja California

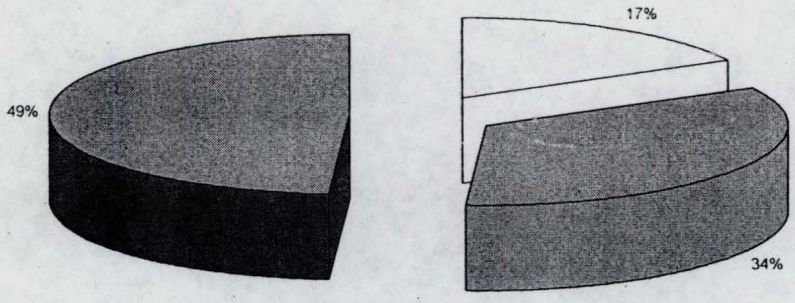
Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI): Reporte de la Situación Financiera del PROFODECI, al 31 de Diciembre de 2005.

La gráfica 9 se muestra que a los estados correspondientes al grupo 1, la CDI les asignó, a través del PROFODECI, casi 32 por ciento de los recursos totales, cifra que asciende a 8 millones 362 mil 451 pesos. Los estados del grupo 2 obtuvieron una participación del 29.10 % de los recursos que representan 7 millones 745 mil 946 pesos. Por último, los estados del grupo 3 recibieron el 39.49 % del total del presupuesto autorizado, es decir 10 millones 511 mil 343 pesos. Sin embargo, aglutina a 18 entidades de manera que su participación individual es baja comparada con la de los estados que conforman el Grupo 1, formado por sólo dos estados: Oaxaca y Guerrero.

El análisis comparativo entre los tres grupos nos muestra que los estados con mayor proporción de presencia indígena son aquellos a quienes les otorgaron un monto mayor de financiamiento para la realización de proyectos cuyo objetivo es la conservación de las expresiones culturales. Además, cuentan con una participación activa de la comunidad, ya que también destacan en la cantidad de proyectos apoyados.

En contraparte los estados con menor monto de recursos asignado que son los estados con menor presencia indígena y tienen menor nivel de participación, en otras palabras, su población no propone proyectos; ya sea por la poca difusión del programa o bien porque han perdido el incentivo para conservar su cultura. Se concluye que la distribución de los recursos asignados por el PROFODECI en los tres grupos mencionados es congruente a la cantidad de proyectos dictaminados favorablemente y consecuentemente financiados en cada una de las entidades. (Ver Gráfica 10)

Gráfica 10 Porcentaje de Participación en los Proyectos Financiados por el PROFODECI. Enero-Diciembre 2005



□ Grupo 1: Oaxaca y Guerrero

■ Grupo 2: Chiapas, Puebla, Michoacán y Veracruz

▩ Grupo 3: San Luis Potosí, Hidalgo, México, Jalisco, Nayarit, Sonora, Distrito Federal, Campeche, Morelos, Quintana Roo, Yucatán, Chihuahua, Sinaloa, Querétaro, Durango, Guanajuato, Tabasco y Baja California

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI): Reporte de la Situación Financiera del PROFODECI, al 31 de Diciembre de 2005.

Es así que a las comunidades del estado de Oaxaca les financiaron 72 proyectos, seguido por los estados Puebla, Guerrero y Michoacán con un total de 66, 57 y 49 proyectos respectivamente. Aún cuando en Oaxaca y Puebla se financió casi el mismo número de proyectos, esto no tiene una relación directa con el

monto otorgado a cada una de las entidades, pues también depende del tipo de proyectos y del número de participantes directos que forman la organización o grupo que solicita apoyo económico a la CDI.

De manera conjunta el Grupo 1 realizó 129 proyectos, que representan el 17.20 por ciento de un total de 750 proyectos. Por su parte, los estados correspondientes al grupo 2 realizaron 254 proyectos, lo que representa el 33.87 % del total de proyectos y finalmente los estados que conforman el grupo 3 llevaron a cabo 367 de los 750 proyectos autorizados en el periodo, lo que representa el 48.93 %.

Resulta significativo y sobre todo congruente con la distribución indígena de nuestro país el hecho de que el grupo 3 agrupe a 18 entidades con poca presencia indígena, mientras que el grupo 1 integre únicamente dos estados pero con alta concentración de población indígena, de ahí se deriva su mayor participación en ambas categorías.

Dado que el objetivo principal del PROFODECI es incidir positivamente en el rescate, fortalecimiento e innovación de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas de nuestro país, como se ha mencionado la CDI clasifica a los proyectos que solicitan financiamiento en 17 campos culturales, clasificación que resulta pertinente principalmente para contabilizar los montos asignados, pero no necesariamente corresponde a la naturaleza intrínseca de los proyectos, al respecto sólo basta mencionar que la cosmovisión indígena no tiene una línea divisoria entre lo que las sociedades occidentales denominamos arte, religión y sobre todo cultura, concepto que en la sociedad contemporánea occidental sólo contempla a las bellas artes.

Aún así, identificar el alcance de los montos presupuéstales asociados a los campos culturales mencionados, permite analizar ciertas tendencias que pudieran dar un mapa general de los apoyos otorgados por el PROFODECI, como de los campos culturales que en este año han sido más dinámicos y que de alguna manera denotan las actividades culturales que tienen mayor arraigo, así como la diversidad cultural prevaleciente. Este mapeo se ilustra en el (Ver Gráfica 10).

Los proyectos cuyo dictamen fue favorable, se han concentrado en cuatro actividades culturales: danza indígena, música indígena, tradición ceremonial y rescate e innovación de técnicas artesanales. Estas actividades tienen una

participación porcentual en el presupuesto de 19.27, 43.80, 11.71 y 12.72 respectivamente y en conjunto una participación del 87.4 % en el total de recursos otorgados mientras que en términos porcentuales respecto al número de proyectos realizados por campo cultural, la participación de la música indígena fue de más 30 %. La danza y la tradición ceremonial lograron obtener financiamiento para 171 proyectos.

Es importante destacar que para conservar la diversidad de expresiones culturales, se deben instrumentar acciones efectivas en los ocho campos culturales que sólo realizaron entre uno y siete proyectos. Ya que se observa que dentro de dichos campos, tres de ellos presentan rezagos considerables que requieren abordarse de manera inmediata, si se quiere conservar, por ejemplo, la literatura que transmite el sentir y conocimiento acumulado de la comunidad indígena.

Tabla 18 Recursos Distribuidos entre Campos Culturales

Campos Culturales	No. Proy. Financiados	% de participació	Recurso Autorizado	% de participació
Música Indígena	232	30.93	11,980,617.00	45.01
Danza Indígena	171	22.80	4,995,521.70	18.77
Tradición Ceremonial	171	22.80	3,271,895.30	12.29
Rescate e Innovación de Técnicas Artesanales	98	13.07	3,034,471.80	11.40
Otras de Interés Cultural y Comunitario	29	3.87	939,495.00	3.53
Medicina Tradicional	18	2.40	773,854.00	2.91
Museos Comunitarios Indígenas	7	0.93	485,584.00	1.82
Historia, Lengua Escrita y Oralidad	7	0.93	293,676.00	1.10
Artes Visuales	5	0.67	255,480.00	0.96
Lugares Sagrados	4	0.53	343,230.20	1.29
Rescate e Innovación de Técnicas Tradicionales para el Uso y Aprovechamiento de Recursos Naturales	4	0.53	118,900.00	0.45
Rescate de la Gastronomía Indígena	2	0.27	26,965.00	0.10
Juegos y Juguetes Tradicionales	1	0.13	25,050.00	0.09
Literatura (cuentos y poemas)	1	0.13	75,000.00	0.28
Totales	**750**	**100.00**	**26,619,740.00**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la CDI. Reporte de la Situación Financiera del PROFODECI al 31 de Octubre de 2005.

Las artes visuales, lugares sagrados, juegos y juguetes tradicionales, rescate de la gastronomía y el rescate de las técnicas para el aprovechamiento de los recursos naturales, tienen una participación, menor al 1 por ciento del presupuesto. Dichos campos, en conjunto captaron el 1.88 % del total de proyectos realizados.

Con respecto a los campos culturales menos apoyados existen varias hipótesis, o bien no requieren de apoyos para su realización porque los propios pueblos se encargan de financiar sus actividades culturales o porque se está perdiendo su práctica dentro de las comunidades. También porque los apoyos del PROFODECI no son oportunos, es decir, la manera de ministrar los recursos, a veces genera que, entre la presentación del proyecto ante la institución, y la entrega del recurso monetario -a los representantes de la organización- no corresponde con las fechas planeadas para la ejecución del proyecto; asimismo el hecho de que los encargados de la recepción de los proyectos también tienen su propia evaluación acerca de la importancia de cada uno de los proyectos.

En resumen, de la comparación entre la composición porcentual de los campos culturales, se destacan dos situaciones: la primera son los campos culturales con menor monto de recursos monetarios, le corresponde también una menor participación en el número de proyectos autorizados y segundo es claro que algunos campos tienden a desaparecer y por otra parte se observa que la concentración de proyectos en cuatro campos culturales.

Otro aspecto que se desprende de los datos analizados, es la diversidad de campos culturales en que incurren las entidades federativas; el número de proyectos financiados clasificados en los diversos campos culturales puede constituir un indicador del dinamismo cultural de las entidades federativas y verificar la idoneidad del PROFODECI para responder a sus necesidades culturales a través del financiamiento de las actividades que incidan en conservar el patrimonio cultural de las comunidades (Ver Tabla 19 y 20).

Los estados más dinámicos, culturalmente hablando, dado que incurren en más campos culturales son Nayarit, Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, aunque por el monto de recursos la situación sería muy diferente como lo vimos anteriormente. Por su parte, el dinamismo cultural de Baja California, Morelos y Distrito Federal de acuerdo a los campos culturales apoyados solo se remiten a uno y tres de los 17 clasificados por CDI.

Es importante resaltar que aún cuando Oaxaca es el estado que realizó más proyectos, sólo cubrió 7 campos culturales, es decir, no mantiene una relación directa con relación a los recursos, pues en este

rubro se encuentra en el lugar 1. Lo mismo sucede si se observa a estados como Veracruz, Puebla y Sonora, no obstante que recibieron una mayor proporción del presupuesto.

Aun así, se puede afirmar que hay cierta congruencia del financiamiento entre el dinamismo cultural de las entidades y la asignación presupuestal, de manera que son los estados de Chiapas, Nayarit, Oaxaca y Puebla quienes repuntan en ambos indicadores.

Tabla 19 Diversidad de Campos Culturales por Entidad Federativa y recursos erogados por el PROFODECI. Enero-Diciembre de 2005

Entidad Federativa	Campos Culturales	No. Proy. Financiados	Recurso Autorizado
CHIS	10	47	2,125,291.00
NAY	10	45	890,971.00
OAX	7	72	4,786,846.00
QROO	7	15	427,479.30
PUE	6	66	2,154,344.00
MICH	6	49	1,743,628.00
VER	5	92	1,722,683.00
SLP	5	46	1,299,918.00
MEX	5	33	1,235,803.00
HGO	5	21	1,238,466.00
CHIH	5	15	315,507.00
SON	4	32	799,319.00
CAMP	4	18	653,091.00
YUC	4	15	403,224.50
DGO	4	13	217,791.20
TAB	4	11	162,131.00
GRO	3	57	3,575,605.00
JAL	3	51	909,346.00
SIN	3	13	300,875.00
QRO	3	10	248,794.00
GTO	3	8	180,603.00
MOR	3	7	515,554.00
DF	1	7	556,074.00
BC	1	7	156,396.00
Totales		**750**	**26,619,740.00**

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) Reporte de la Situación Financiera del PROFODECI, al 31 de Diciembre de 2005.

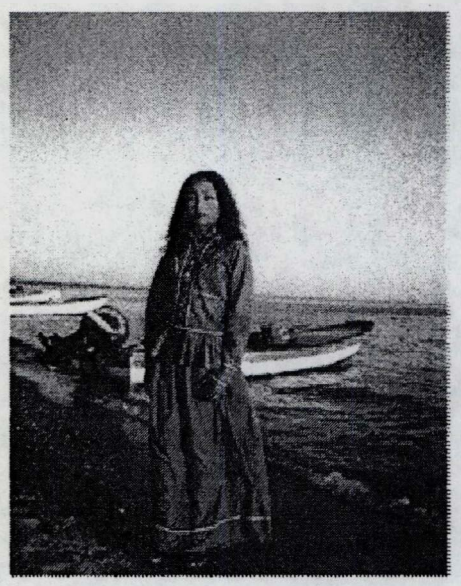
Tabla 20 Campos Culturales Apoyados en enero-diciembre, 2005

Entidad Federativa	Artes visuales	Danza indígena	Historia, lengua escrita y oralidad	Juegos y juguetes tradicionales	Literatura (cuentos y poemas)	Lugares sagrados	Medicina tradicional	Museos comunitarios indígenas	Música indígena	Otras de interés cultural y comunitario	Rescate de la gastronomía indígena	Rescate e innovación de téc. trad. p/uso y aprovechamiento de rec. nat.	Re inn de arte
BC													
CAMP		8							1				
CHIH		3							2	2			
CHIS	1	1	3		1	1	5	3	20				
DF									7				
DGO		2				1			4				
GRO		6					1		40				
GTO		4											
HGO		4				1	1		7				
JAL		1							4	2			
MEX		14					2	1	9				
MICH	1	4					4		18	13			
MOR		2	1						2				
NAY	1	3				1	1	2	1	5		1	
OAX	2	3	1				3		45			2	
PUE		38							17		1	1	
QRO		1							8				
QROO			2	1					1	3	1		
SIN		3							1				
SLP		28							9				
SON		7						1	7	2			
TAB		4					1		4				
VER		30							23	2			
YUC		5							2	9			
	5	**171**	**7**	**1**	**1**	**4**	**18**	**7**	**232**	**2**	**2**	**4**	

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (CDI). 2005.

CAPÍTULO 6

LA IMPLEMENTACIÓN FASE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



El presente trabajo lo iniciamos con una cita que decía "las autoridades públicas actúan", que hace referencia a que cuando una autoridad pública actúa, se ve en todas partes y cada individuo de una u otra manera siente sus efectos: "en su vida personal, en sus relaciones con la colectividad e incluso en la forma de gozar la naturaleza que lo rodea".

La importancia de la implementación en este proceso de acción de gobierno resulta fundamental, sin embargo, y como lo muestra la historia existen grandes dificultades al momento de bajar los programas y llevarlos a la práctica.

Por lo que, el objetivo de este capítulo es construir el marco teórico que sustenta la presente investigación.

La crisis del Estado social y sobre todo su crecimiento desmedido traducidos en déficit fiscal y déficit de consenso político, principalmente en países desarrollados, son el contexto para que el enfoque teórico de las políticas públicas fuera considerado como una posibilidad para el análisis del desempeño estatal y gubernamental.

El presente capítulo, tiene como propósito mencionar la importancia de la fase de implementación de las políticas públicas, entendidas como "...un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere decir. También lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interrelación con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones" (Aguilar, 1992: p. 25).

Dicha fase del enfoque teórico de las políticas públicas nos "... permite analizar las decisiones de gobierno, que pretenden resolver problemas específicos en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre" (Ruiz, 1996: p. 61), mismo que nos ofrece categorías de análisis para el estudio de las acciones gubernamentales, cómo se gestan y cómo se llevan a cabo, describiendo las fases en las que ocurren: evaluación, diseño e implementación, se trata de un enfoque pragmático, tal como su objeto de estudio.

El enfoque considera a la escasez, a la racionalidad y la eficiencia planteadas por la teoría económica como premisas indispensables. Por otra parte, la democracia, la racionalidad política y la transparencia, entendida como publicidad de los recursos y las acciones gubernamentales son contextos deseables para un buen desempeño de las políticas públicas, entendidas como el conjunto de acciones gubernamentales para la solución de problemas apremiantes para la sociedad que los gobiernos tienen obligación de solucionar o contribuir a ello.

De esta manera el enfoque teórico de las políticas públicas resulta de gran utilidad para el análisis de un programa gubernamental como el PROFODECI, cuyas acciones están enfocadas a fomentar y desarrollar las manifestaciones culturales de la sociedad indígena de nuestro país.

Para analizar a partir de éste enfoque los programas gubernamentales, además de tener premisas de eficiencia e eficacia se requiere que se analicen las maneras de llevarlas a cabo, en ello las

teorías gerenciales de la administración privada adaptadas a la administración publica, cuya versión mas acabada es la Nueva Gerencia Publica, resultan de gran utilidad para el análisis de la fase de implementación.

En el capítulo siguiente analizaremos de manera detallada cómo es que funciona la organización específicamente los CCDI, entendida como el conjunto de elementos que interactúan entre si bajo esquemas normativos ya sean formales o informales para llegar a un fin previamente planeado y establecido.

La Implementación: Dilema entre el Diseño y la Acción

Iniciamos este apartado diciendo que la administración pública en México, está diseñada como lo explica Max Weber, de manera burocrática, por ejemplo, la "instrumentalmente racional" – dice Weber – toma en cuenta y pondera los medios, fines y consecuencias, a partir de esto, el autor define que cuando el racionalismo es cada vez más estrecho y limitante surge la *burocratización*.

El término burocracia, denota la dominación mediante el conocimiento racional y es la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con capacidades técnicas indispensables (según el deber ser), estos funcionarios realizan tareas oficiales, relativamente estables y limitadas por reglas; además de existir formas reguladoras y establecidas para asegurar su desempeño, por lo tanto, la organización se basa en principios jerárquicos.

A partir de esta definición de burocracia que nos platea Weber, retomaremos dos modelos propuestos por Richard Elmore[21], con los cuales explicaremos porque en nuestro país el diseño institucional no ayuda mucho para una efectiva implementación de políticas y programas y a continuación retomamos la discusión sobre la relación que se mantiene entre el diseño y la implementación de programas públicos:

[21] Elmore, Richard. "Modelos Organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales" en Aguilar, Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, págs: 185.

Modelo 1 La Implementación como Administración de Sistemas

Actualmente muchos gobiernos presentan incapacidades para satisfacer demandas que se generan en sus comunidades o por la población objetivo que atienden, debido en parte a una pobre concepción que se tiene de las políticas y también en algunos casos por políticas con pretensiones desmedidas, ejecuciones deficientes y resultados insignificantes. Lo anterior pone atención al proceso por medio del cuál las políticas salen del escritorio del funcionario y se transforman en acción administrativa.

No debemos perder de vista que son las organizaciones las que implementan las políticas públicas y son éstas también las que determinan la manera como lo van hacer, por ello nos proponemos para este trabajo analizar la implementación del PROFODECI a través de dos modelos: el Modelo 1 la Implementación como Administración de Sistemas y el Modelo 2 la Implementación como Proceso Burocrático propuestos por Richard F. Elmore (en Aguilar, 2003: 185-249).

Para ello hay que entender como funcionan estos dos modelos. El Modelo 1 Implementación como administración de Sistemas parte de la hipótesis normativa "de que la administración eficaz se origina en el comportamiento orientado a fines y maximizador de valores. Se considera que las organizaciones son "sistemas" dedicados a la resolución de problemas" (Elmore en Aguilar, 2003:193)

En este modelo, los estándares y objetivos, así como los recursos de los programas son determinados desde el ámbito federal durante la etapa de diseño y definición de la política. Veremos, entonces, que este modelo desarrollado por Elmore, define a las organizaciones gubernamentales como subsistemas de administración en donde el control jerárquico es un elemento indispensable en la definición de las políticas.

Así, se determinan y definen sanciones, asignación de tareas, normas y mecanismos de operación de las políticas y programas, por lo que, se trata de variables independientes que siguen un objetivo sin tomar en consideración las características de ningún ámbito o ambiente al que se enfrentan, dichas variables en consecuencia; requieren de niveles de adaptación y apropiación en el conjunto

de ámbitos al que se enfrentan en aras de alcanzar su desarrollo. Este modelo nos presenta cuatro proposiciones principales:

1. El atributo esencial de la racionalidad es el comportamiento orientado a fines –recordemos a Weber y su acción social instrumentalmente racional-.
2. La organización deberá estructurarse sobre el principio de control jerárquico y la responsabilidad reside en la cúspide de la administración –este es un principio esencial de la burocracia expuesta por Weber-.
3. Las tareas desarrollan asignaciones óptimas de responsabilidades, maximizando el cumplimiento general de los objetivos de la organización.
4. La implementación consiste, en definir un conjunto detallado de objetivos; posteriormente, radica en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, en supervisar el desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización.

Modelo 2 La Implementación como proceso Burocrático

Este modelo parte del supuesto de que instintivamente un analista busca explicaciones basadas en las características de la burocracia para explicar los fracasos en la implementación. Según Elmore, si buscas el origen de estas caracterizaciones podemos, llegar a situar el origen de los problemas de implementación de políticas que tiene lugar en contextos burocráticos en dos elementos básicos: la autonomía y la rutina.

Siguiendo con esta idea, Elmore establece que "A medida que las burocracias crecen y se vuelven más complejas, concentran las tareas especializadas en unidades subordinadas. Junto con la especialización sobreviene una autonomía irreducible en el proceso cotidiano de toma de decisiones; va disminuyendo paulatinamente hasta el punto de dejar prácticamente de existir." (Aguilar, 2003:207)

En este sentido, como lo establece J.Q. Wilson, el "núcleo fundamental del problema de la burocracia consiste en lograr que los trabajadores de línea hagan lo correcto". Por lo tanto la tarea de la administración consiste en "controlar la autonomía".

Como resultado a este planteamiento, las técnicas utilizadas en la administración jerárquica –"los ciclos de presupuesto y planeación, los procedimientos de autorización, la obligación de rendir informes y los sistemas de evaluación"- (Aguilar, 2003:207), forman parte de un sistema de medios por medio de los cuáles los funcionarios de alto nivel procurar estructurar el comportamiento de los subordinados.

Por lo tanto, éste modelo intenta identificar el efecto que tiene la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política. El problema central de este modelo consiste en descubrir en donde reside la autonomía y de qué modo puede moldearse las rutinas existentes para lograr dar cumplimiento a los propósitos de la política.

El modelo del proceso de burocrático presupone que las características predominantes de las organizaciones es la "resistencia al cambio", en términos como Donald Schon se denominaría "conservadurismo dinámico", es decir, la tendencia a luchar por permanecer igual.

Desde la perspectiva del modelo de administración de sistemas se presupone que, dado un conjunto de controles administrativos (como reglas de operación, manuales administrativos, etcétera), las unidades subordinadas de una organización harán lo que se les ordena; por el contrario en un modelo del proceso burocrático se presupone en cambio, que las unidades subordinadas continuarán haciendo lo que hacían en el pasado, a menos que se encuentren una manera de obligarlas a hacer lo contrario.

Cuando se trata de la implementación de programas, las políticas deben pasar habitualmente de una unidad burocrática a otra, y posteriormente, a través de diversas capas sucesivas de la agencia responsable de la implementación, antes de alcanzar el punto de impacto en el beneficiario.

Que la política produzca o no el impacto deseado en el beneficiario, es algo que depende en buena medida de que la fuerza de la rutina imperante en cada nivel del proceso actúe a favor o en contra de la política. La etapa final de este proceso suele ser aquélla en la que las fuerzas de la autonomía y la rutina resultan más difíciles de vencer.

En este modelo, los procesos de inducción al interior de la organización gubernamental, en torno a la puesta en práctica de los programas, requieren de la definición de actividades, mecanismos y procedimientos que a la larga pueden traducirse en rutinas de operación y procesos de toma de decisiones autónomos.

En este caso, los "ajustes" y "adaptaciones" internos en la organización que se generan y prevalecen en ámbito local durante la implementación pueden generan el fortalecimiento de unidades de operación especializadas con grados elevados de autonomía. Por ello, la variable "comunicación interorganizacional" es un componente importante para determinar qué tipo de mecanismos y procedimientos, se han generado al interior de la gestión gubernamental para la implementación de los programas de desarrollo social en un marco de restricciones administrativas y organizativas.

Lo que podemos concluir a partir de estos dos modelos es que la capacidad del subsistema administrativo para controlar el desempeño de las unidades subordinadas esta limitada por la enorme complejidad del sistema en su totalidad. Hitch y McKean[22] llaman a éste proceso de "sub-optimización" y lo definen como un "intento por encontrar soluciones óptimas (o, por lo menos, las más cercanas al nivel óptimo) a problemas parciales, más que al problema general de la organización en cuyo bienestar o utilidad estemos interesados".

El objetivo entonces es, asignar a las unidades subordinadas la responsabilidad de producir un cierto nivel de resultados, pero otorgando a sus administradores la autonomía suficiente para tomar decisiones respecto a los medios idóneos para alcanzar ese nivel. Buena parte del comportamiento

[22] Harmon, M. y Mayer Richard. Teoria de la Organización para la Administración Pública, Capitulo V. Fundamentos de la teoria de las organizaciones y la administración pública, Editorial(es) Colegio Nacional de Ciencias Politicas y Administración Pública, A. C. y El Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión en español 2001, Impreso en México. Pp. 102 – 120.

en las organizaciones puede explicarse si se analizan los dispositivos de control y acatamiento, uno de los mecanismos más comunes es el que Herbert Kaufrnan[23] llaman la "decisión prefabricada".

En este punto distintos autores subrayan la necesidad de que al implementar un programa o política pública, en muchas ocasiones los resultados no son los esperados, la administración pública actual está diseñada para que los administradores de alto nivel tengan como objetivo prever los problemas que se presentarán con mayor frecuencia en los niveles locales (administraciones locales), así como en intentar programar el comportamiento de los subordinados con el fin de que respondan a esos problemas de manera regular, sin embargo, en la realidad esto no resulta ser un acción exitosa, más bien, se debería estructurar la administración de tal manera que las acciones de los administradores operativos, tiendan a favorecer los intereses de la organización en su totalidad.

En conclusión, las proposiciones de este modelo se enumeran a continuación:

1. Los dos atributos centrales de las organizaciones son la autonomía y la rutina.
2. El predominio de la autonomía y la rutina significa que poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas unidades. Estas unidades ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su esfera de competencia. La magnitud del control que cualquier unidad organizacional puede ejercer sobre otra está limitada por el hecho de que, en la medida en la que las organizaciones se vuelven crecientemente complejas, las unidades se especializan cada vez más y ejercer un mayor control sobre sus propias operaciones internas.
3. El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina. Todas las propuestas de cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales, para determinar el grado en el que contrastan o se alejan de los patrones establecidos; por tanto, las decisiones organizaciones tienden a ser graduales.
4. La implementación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de rutinas de una organización requiere modificaciones, diseñando en consecuencia rutinas alternativas que manifiestan la intención fundamental de

[23] Ibid

la política e induciendo a las unidades organizacionales y reemplazar las viejas rutinas por otras nuevas.

A continuación, retomaremos la discusión sobre implementación que nos ayudaran a entender mejor la utilización de estos modelos.

La Implementación

La implementación como lo explican Meny y Thoenig se designa como "la fase de una política pública durante la cuál se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y de discursos" (Meny y Thoenig, 1989:158)

Durante mucho tiempo la fase de implementación de las políticas públicas ha sido subestimada, actualmente, ante un contexto de progresiva distribución del poder en relación con atribuciones o competencias, funciones y recursos que fortalezcan el autogobierno, tanto los gobiernos locales como las dependencias públicas se han convertido en un ámbito de contacto directo y concertación de los ciudadanos, donde se instaura la necesidad de incorporar criterios de racionalidad en el uso de recursos buscando la eficiencia y la eficacia que sirven como factor para construir políticas como precondiciones de la acción.

La idea central que surge a partir de lo anterior, es que estas formas de gobierno en lo local son una parte decisiva para la gobernabilidad, y que la implementación de programas en muchas ocasiones ponen a prueba a estas instituciones, a través de procesos de innovación institucional generados por la adaptación de la organización al contexto en el que se desenvuelve, aunque no sea así en otros casos, la implementación siempre ha significado una dura prueba para el funcionamiento de las instituciones. Pedro Moreno, Murillo y Catalán argumentan al respecto:

> ...la instrumentación (de programas) lleva implícito el imperativo de vinculación con el medio ambiente, es decir, con otros actores y organizaciones para transformar objetivos en resultados (1999:73).

Sin embargo, la mayor parte de estos programas están determinados por un enfoque de tipo "top-down" (Aguilar, 2000:79), es decir, "la decisión es tomada en el centro" (Mény y Thoening, 1992:158) y el resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia, asignándole al ejecutador funciones sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia, de legalidad y conforme objetivos e indicaciones dadas por el decisor; es común imputarle a éste enfoque problemas comunes que se le asocia a la fase de la implementación, tales como: la desorganización de las organizaciones, el comportamiento irresponsable de los operadores que se pone de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones y bajo desempeño, así como poco confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas.

Lo anterior puede ser una explicación del porqué de la baja capacidad de muchos dependencias para trasformar los objetivos en resultados. Al respecto Pedro H. Moreno en su artículo "La implementación: « talón de Aquiles » en la elaboración de políticas sociales", explica lo siguiente:

> Se ha achacado esta deficiencia (baja capacidad para trasformar objetivos en resultados) en primer términos a problemas en el diseño, en la evaluación ex – post[24]; en segundo lugar a la insuficiencia de recursos, a las limitaciones impuestas por el marco normativo, a la ausencia de un diseño correcto de las organizaciones implementadoras, entre otras razones, todas ellas sin duda pertinentes" (1999:171).

Sin embargo, lo anterior justifica la preocupación de porque "la implementación de programas públicos no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución" (Richard Elmore, 1996:185), así como tampoco del contexto en el cuál se desenvuelve este proceso, por lo que convendría preguntarse ¿si los programas federales o locales de desarrollo social fracasan por una incomprensión de los problemas que pretenden resolver? o ¿si fracasan porque son ideas mal llevas a la práctica?.

La última cuestión puede relacionarse con el grado de conflicto y consenso en torno a los objetivos y metas planteados por los propios programas, es decir, "las posiciones valorativas de funcionarios y líderes...pueden ser determinantes del resultado final de la política" (Delbeare y Hommond, 2000), un caso evidente en la actualidad es el del Gobiemo del Distrito Federal cuya posición valorativa va

[24] Para más información sobre este tema, véase Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Tipo de Evaluación*, en Evaluación de proyectos sociales, 5ª edición en español, México, Siglo XXI Editores, 2000 (1ª edición en español 1992), págs.109-119.

dirigida a socializar el bienestar, pretendiendo proporcionar a todos las condiciones básicas; y redistribuir del ingreso entre los diversos sectores. A mayor abundamiento, Dror afirma que:

> Una de las características de un pais como México es que en el pasado se han mencionado muchas políticas adecuadas, pero se ha demostrado una frecuente incapacidad para ponerlas en práctica. En parte eso se debe a la resistencia de algunos grupos de interés, pero también a la inercia burocrática. Ello se reconoce en el resultado obtenido a partir de importantes propuestas de reforma administrativa, que se suman a las muchas intenciones y políticas declaradas que nunca alcanzan entrar en acción (Dror, en Moreno, Pedro, 1999:174).

Al llegar a este punto se podría decir que están sucediendo dos procesos fundamentales: el primero, consiste en que se está subestimando claramente el momento de implementación de las políticas, es decir, no se está tomando en cuenta el comportamiento[25] de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad para ejecutar los programas, y; el segundo momento se explica con la persistente centralización.

Lo que no hay que perder de vista es que existe una clara distinción, entre la política y el acto de implementarla, la política por un lado se entiende como una "declaración de intenciones, una declaración general de metas y objetivos", por el otro, también se entiende como "el comportamiento actual, la meta y su actual cumplimiento". Ahora bien, entre el extremo de una definición hay que recuperar el espacio intermedio de la acción, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables es precisamente el acto de implementación que se encuentra en el espacio intermedio del actuar.

En este sentido, para Pressman y Wildavsky precisan que, la política comienza a abandonar el escritorio del analista y pasa a tocar el mundo real, solo cuando ocurren las "condiciones iniciales" estas condiciones parecen ser de dos hechos: el consenso en torno del objetivo de la política, por ende en torno del acontecimiento que se desea ocurra, y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido.

Por lo que, la implementación será precisamente el conjunto de acciones a encontrar, diseñar y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones

[25] su conocimiento (comprensión y discernimiento) del programa, la orientación de la respuesta a la misma (aceptación, neutralidad y rechazo) y la intensidad de su respuesta (Van Meter y Van Horn, 2000:128).

iniciales, se considera tendrá como consecuencia el acontecimiento terminal previsto y preferido (Aguilar, 2000: 45).

Como una definición adicional, los autores Pressman y Wildavsky agregan a la anterior definición una nueva, al argumentar que la implementación será una consecuencia programada de acciones (cadena subsiguiente de causalidad), que conlleva a muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios especificar producir el evento aspirado como fin (Aguilar, 2000: 50).

Por lo tanto, la implementación tiene un doble sentido: por un lado, es el proceso de convertir un mero enunciado mental en un curso de acción efectivo y por el otro es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable en una realidad efectiva.

Actualmente los cambios en el contenido y en la delimitación de las acciones de gobierno están estrechamente coligados a las relaciones entre los actores gubernamentales, así como a la formulación de políticas públicas como un instrumento que garantice el desarrollo social y cultural dentro de un marco normativo e institucional especifico de las competencias gubernamentales y más allá de ellas.

Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky[26] presentan a la anterior definición una nueva y que va más relacionada con el problema de estudio es que la implementación será "una consecuencia programada de acciones (cadena subsiguiente de causalidad), que conllevan muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios producir el evento aspirado como fin" (Aguilar, 2000:46).

Sin embargo, la complejidad de la cooperación entre los actores se transforma en muchos casos en el determinante de que no suceda o sucedan fuera de tiempo y sin impacto las acciones que eran previsibles y esperable que sucedieran, en sociedades como la nuestra, al respecto Pressman y Wildavsky, explican que el primero factor que determina la complejidad de la cooperación es la

[26] Aguilar, Luis. "Estudio Introductorio" en Aguilar Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, págs: 41-6.

"multiplicidad de participantes y perspectivas", es decir, diferentes individuos y organizaciones, ya sean gubernamentales o no, intervienen por las más diversas razones e intereses y con diversas actitudes y grados de compromiso en la implementación de políticas, lo que pone en riesgo el grado de sinergia entre los participantes y por ende que las acciones previstas se cumplan satisfactoriamente. Los desencuentros entre los agentes gubernamentales y los agentes civiles, es imputable a la siguiente clase de fenómenos:

1. Directa incompatibilidad con otros compromisos.
2. No hay incompatibilidad pero si preferencia por otros programas.
3. Tienen compromisos simultáneos con otros proyectos.
4. Dependen de otros que no comparten el mismo ánimo de urgencia en la realización del proyecto.
5. Diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización.
6. Diferencias legales.
7. Acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cumplimiento.

Por otra parte, el segundo factor es *de la multiplicity of decision and clearance points*, que consiste en que cada vez que se requiera ponerse de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamara un "punto de decisión" y cada decisión ha tomar tiene varios "claros". Para saber cuando existe una multiplicidad de decisiones y puntos claros, se procede, en la investigación empírica a la tarea de localizar y enlistar:

1. Las decisiones de colaboración que existen para que la implementación de la política avance.
2. Los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la marcha de la política.
3. Identificar y sumar los puntos de decisión.
4. Identificar y sumar los "claros".
5. Identificar cuales factores pueden ser calificados de "independientes" en sentido estricto y cuales son dependientes de otras en el momento de las decisiones de cooperación.

El tercer factor y ultimo, es el *retraso en el tiempo*, es decir, la anatomía del retraso es entonces un estudio ineludible de toda implementación de políticas que impliquen una pluralidad de actores independientes. Si se parte del supuesto de que la participación de los participantes en un programa gubernamental esta determinada por "la dirección de su preferencia", por "la intensidad de su preferencia", y por "los recursos disponibles para afectar los resultados", se puede afirmar que el retraso del programa va en función de los puntos de decisión, es decir, habría participantes que contribuirán al éxito del programa por ser portadores del "mínimo retraso" junto a otros que contribuirán a su fracaso por ser los causantes del "máximo retraso".

Siguiendo con este marco teórico correspondiente al concepto de implementación, nos encontramos con Walter Williams, quien define a la implementación como:

> La puesta en operación a través de una organización y unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la politica. (Aguilar, 2000:81)

Su reivindicación de la *field implementation,* como lugar en que toda política se consuma o se frustra, significó rescatar y resaltar la importancia de la organización local (la "agencia") y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, *los de piso, ventanilla o* también los llamados de la *calle.*

Sin duda, otra contribución de este autor al estudio del proceso de las políticas públicas, fuel el hecho de que concluyó que para aumentar la probabilidad de alcanzar un objetivo básico de una política, la implementación forzosamente deberá ser el desarrollo relista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local, es decir los encargados de implementar una política deben modificarla según lo requiera el contexto.

Lo anterior se puede relacionar con el "diseño retrospectivo", cuyo autor es Richard Elmore (Aguliar, 2000: 251), el cual cuestiona el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejecutarlas o ejercer una influencia decisiva sobre el proceso de implementación. Al mismo tiempo, también pone en duda el supuesto que las directrices políticas explicitas, la determinación precisa de las responsabilidades administrativas y la definición exacta de los resultados, aumente la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito. En palabras de Elmore, el *diseño retrospectivo*

enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, es decir, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas.

Buscando una definición más precisa entorno al proceso de implementación de políticas, nos encontramos con la expuesta por Donald S. van Meter y Carl E. van Horn[27], quien en un esfuerzo por sintetizar la relación del proceso administrativo con la fase de la implementación, proponen la siguiente definición:

> "La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.
>
> En su forma más general, una investigación sobre la implementación pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización."(Aguilar, 2000:99)

Esta última definición, será la que retomemos a partir de este momento y cuando se hable sobre el concepto de implementación.

Es importante debido a que es durante la ejecución de las políticas cuando los gobiernos enfrentan los principales desafíos en términos organizativos, administrativos y políticos en su gestión, por lo que, la innovación de la implementación, entendiendo a esta como el conjunto de prácticas innovadoras, procesos de cambio y ajuste, que se generan particularmente durante la etapa de implementación de las políticas y que son impulsadas por los agentes de la implementación (los operadores), como medidas emergentes para concretar la ejecución de las políticas, se ha convertido en una tarea impostergable y de vital importancia para el mantenimiento del que hacer de las dependencias públicas.

En el mismo sentido, dichas prácticas pueden, incidir en el incremento de las capacidades de las autoridades en torno a la realización de mejoras en la implementación de las políticas, sin embargo, también pueden generar restricciones y limitaciones para el mismo efecto.

---

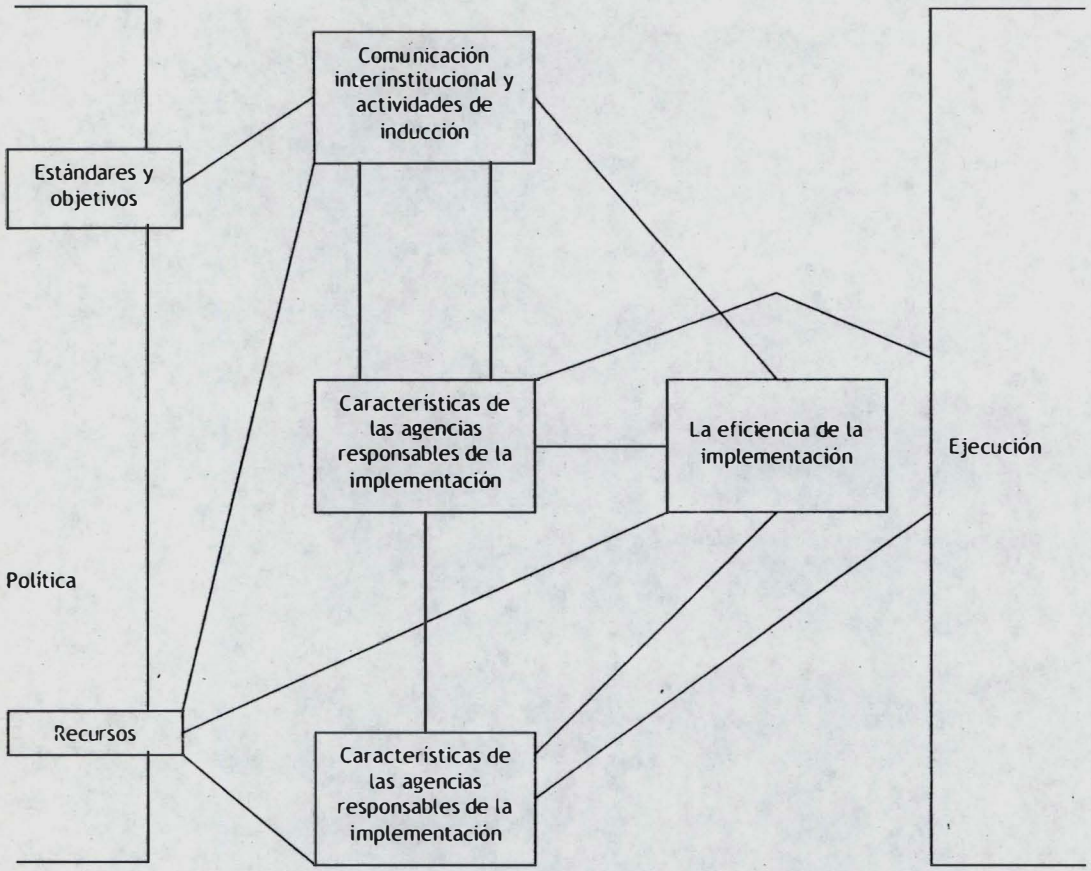
[27] Van Meter, Donald y Van Horn. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual" en Aguilar, Luis (Comp.) *La implementación de las políticas.* M.A. Porrúa, México, 2000, págs: 97-146.

Para poner en términos más llanos lo anterior recuperamos la propuesta que desarrollan Donald Van Meter y Carl E. Van Horne (Aguilar, 2000:98) y donde ponen énfasis en distinguir los componentes generales de las políticas y la prestación de servicios públicos (entendida como desempeño) (Ver modelo del proceso de implementación de políticas públicas). Estos mismos autores, describen las características principales de los componentes del proceso de implementación[28], a saber:

1. *Estándares y objetivos:* Para determinar cuáles son estos se recurre a las declaraciones de quienes elaboraron las políticas, que "se encuentran en reglamentos, documentos, lineamientos del programa en la que se establecen los criterios de evaluación de las políticas".
2. *Los Recursos de la Política:* Se trata de "fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva" en realidad los recursos nuca son suficientes.
3. *La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción:* Es determinante la exactitud con que han sido comunicados los objetivos a los encargados de la implementación, así como la congruencia con que diversas fuentes de información la difunden. En concreto, al transmitir mensajes de una organización a otra, éstos se distorsionan. También son importantes, los mecanismos y procedimientos institucionales de inducción (enforcement) que permitan a las autoridades responsables incrementar la probabilidad de que los (subordinados) actúen de acuerdo a las normas y objetivos de la política. La situación es diferente cuando se trata de analizar las relaciones entre servidores públicos de nivel federal, estatal y municipal. Es común la influencia del nivel federal sobre el resto, ya que "la influencia aumenta a medida que la magnitud de la contribución financiera se eleva" (Van Meter: 122).
4. *Las características de las agencias responsables:* Estas son diversas; a) la competencia y el tamaño del personal de una agencia; b) el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las sub unidades de las agencias; c) los recursos políticos de una agencia (apoyo de legisladores); d) la vitalidad de una organización; el grado de comunicación abierta, con redes de comunicación; e) los nexos formales e informales. (Van Meter: 127).

[28] Ibidem.

Figura 4 Modelo del Proceso de Implementación de las Políticas



Fuente: Tomado de; Donald S. Van Meter y Carl. E. Van Horn "El Proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". Coord. Luis F. Aguilar. En la Implementación de las políticas pág 18, con algunas modificaciones propias.

5. *Las condiciones económicas, sociales y políticas:* El impacto de estos factores en el proceso de implementación. La afectación de las condiciones socioeconómicas prevalecientes. Cuál es el grado de importancia del problema que resuelve la política.

Cultura: Acepciones asumidas por la CDI y el PROFODECI

En este apartado, hay que considerar que la CDI y especificamente el PROFODECI tiene como propósito "Apoyar e impulsar las iniciativas y procesos comunitarios y regionales de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas de México...", sin embargo, en realidad el propósito es más acotado: apoyar las manifestaciones artísticas de las comunidades indígenas de nuestro país.

Como veremos esto es resultado de una adhesión de diversas corrientes del concepto, en los diferentes niveles normativos y operativos en el proceso de implementación del PROFODECI, lo que seguramente repercutirá al proceso de diseño, evaluación e implementación de un programa como este que se propone apoyar y rescatar el patrimonio cultural de organizaciones indígenas de nuestro país denominado PROFODECI.

Sociológicamente, por cultura se entiende una forma o estilo de entender el mundo, se refiere a la visión del mundo y por lo tanto a la forma de vivirlo, de ahí que la cultura es un conjunto de valores, creencias, actitudes y objetos materiales que constituyen el modo de vida de una sociedad, para Peter Berger toda actividad humana es cultura, y toda cultura es una visión del mundo fundamentada en su religión, en este sentido la visión del mundo de los pueblos indígenas, determinan su cultura.

Sin embargo existe una concepción denominada humanista la que considera a la cultura como aquellas expresiones de la actividad humana como superiores a otras, es decir, el cúmulo de actividades intelectuales específicamente artísticas como la literatura, la pintura y la escultura, la danza, el teatro y el cine. Este sentido del término es considerado por muchas corrientes de las ciencias sociales como estrecho y acotado, pero ante todo contradictorio, ya que solo se refiere a diversos saberes de la actividad humana que permiten la buena socialización de un individuo, lo que lo hace muy relativo, máxime si hablamos de la diversidad y heterogeneidad de pueblos humanos existentes.

El concepto antropológico de cultura está ligado a la apreciación y análisis de valores, costumbres, formas de vida, materiales y de organización social. Se dice que a diferencia de la sociología, aprecia el presente mirando hacia el pasado, es un proceso de comparación. Considera cultura a las características de las actividades humanas que las hacen diferentes unas de otras.

Si bien, los tres conceptos[29] vertidos aquí pueden tener una utilidad para el proceso de la política pública enfocada a solucionar o coadyuvar en la problemática de las comunidades indígenas de nuestro país, dependiendo de los alcances que se quieran obtener de ella, tal parece que en el aparato normativo, de la política indígena de nuestro país, específicamente la analizada aquí, propuesta y utilizada por la CDI resulta contraproducente.

Nos referimos específicamente que la falta de explicitación de lo que se entiende por cultura y a la utilización continua y arbitraria de este término que resulta ambiguo, creando el contexto para que los diferentes niveles organizacionales de la institución que nos ocupa entiendan cosas muy diferentes al momento de introyectarlo al llevar a cabo su labor en el proceso de implementación del PROFODECI, más aún esta lejos de lo que la diversidad de comunidades indígenas entienden por cultura, no tener claridad desde el ámbito gubernamental, puede resultar inconveniente para los beneficiarios, provistos de diferentes visiones del mundo o culturas, que si bien están occidentalizadas, muchas de sus visiones del mundo y prácticas resultantes son prehispánicas o paganas.

Si bien consideramos fundamental que la política gubernamental indígena lleve a cabo las precisiones conceptuales acerca de la palabra cultura para acotar y precisar el ámbito de la acción pública acorde al ámbito organizacional que la implementará por no estar precisado en el aparato normativo, aún así consideramos que el PROFODECI considera cultura al conjunto de artes desarrolladas por parte de las comunidades indígenas, ya que así se puede ver en los campos culturales que apoya.

[29] Austin Millán, Tomás, Fundamentos Socioculturales de la Educación, Universidad Arturo Prat, Sede Victoria, Chile, diciembre 2003.

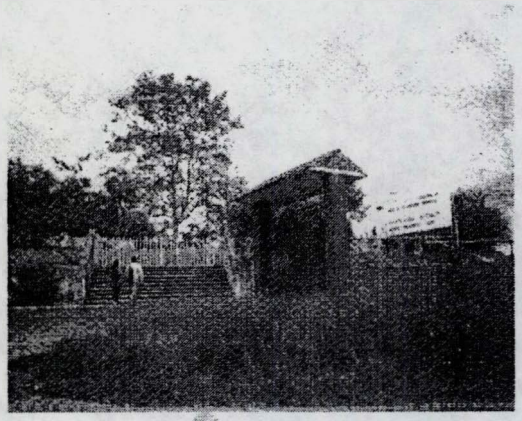
Sin embargo lo anterior, resulta inadecuado, pues algunas actividades consideradas artísticas tienen que ver con la confección de vestimenta cotidiana, de quehacer productivo y más aún de su actividades y prácticas religiosas; aspectos ajenos a la visión de lo considerado artístico por parte de las sociedades occidentales, cuyas expresiones son cada vez más secularizadas y sobre todo con la finalidad del llamado entretenimiento o esparcimiento. Para muchas comunidades indígenas sus actividades forman parte de un todo, en el que resulta inconveniente excluir lo artístico de las diferentes cosmovisiones.

Como se puede ver, la visión de los beneficiarios del programa resulta, en este caso lejos de ser considerada en para el diseño y la implementación del programa que nos ocupa, es decir, está lejos de considerarse ciudadanos a los beneficiarios y sobre todo ciudadanos capaces de intervenir en todo el proceso de esta política pública en particular, es decir, lejos de lo que hoy en día es el proceso de gobernanza.

Por lo anterior, consideramos una asignatura pendiente explorar aún más las posibilidades de adaptar el enfoque de políticas públicas indígenas en nuestro país, en donde el concepto, no solo de cultura, sino de ciudadanía misma tiende a desdibujarse.

CAPÍTULO 7

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROFODECI EN LOS CCDI



COMISIÓN NACIONAL
PARA EL DESARROLLO
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La CDI que sustituyó al Instituto Nacional Indigenista (INI) fundado en 1948, es una organización[30] creada por el Gobierno Federal, con elementos que rescató del antiguo INI pero con nuevas formas de concebir la política pública; entre los elementos que aún se observan encontramos los siguientes: la acción en el campo como principal estrategia de trabajo (en los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI) antes llamados Centros Coordinadores Indigenistas (CCI)), una visión integral de la problemática que atraviesan los pueblos indígenas (educación, salud, agrario, agrícola, justicia, comunicaciones, vivienda y servicios), entre otras.

[30] En este punto es importante detenernos, ya que, para el desarrollo de este trabajo entenderemos por organización lo que Daniel Katz y Robert L. Kahn definen, es decir: *"Nuestro modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el de un sistema energético de entrada y salida en el que el regreso energético de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energías y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la Organización y su entorno. Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos. Además, estas actividades reguladas son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común; son repetidas, relativamente constantes y están limitadas por el tiempo y el espacio.* Daniel Katz y Robert L. Kahn, The Social Psychology of Organizations, 2ª ed , John Wiley and Sons, New York, 1978, p 20

La unidad de análisis para este trabajo son los CCDI, sin embargo, no se pueden estudiar aislados de la estructura orgánica general de la CDI y de su ambiente externo, ya que por definición, la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional dado, en el cuál operadores de programas, jefes de departamentos, directivos o cualquier otro administrador público tienden a resolver los distintos problemas que se le presentan a través de diversas soluciones tanto políticas, como instrumentales y técnicas, lo que da como resultado la intervención de muchos otros agentes de muy diversos ambientes dentro y fuera de la organización.

Por lo tanto, es por el juego que se da en estas relaciones de una misma organización y porque los CCDI se constituyen en las instancias que atienden directamente a los individuos, grupos o comunidades beneficiadas que para este trabajo se ubica en estos centros.

Por último, es importante mencionar que para efectos de éste trabajo utilizaremos diversos modelos, tanto de la teoría de las organizaciones cómo del análisis de las políticas públicas. Por lo que, entendemos por modelo a la representación simplificada de una situación real.

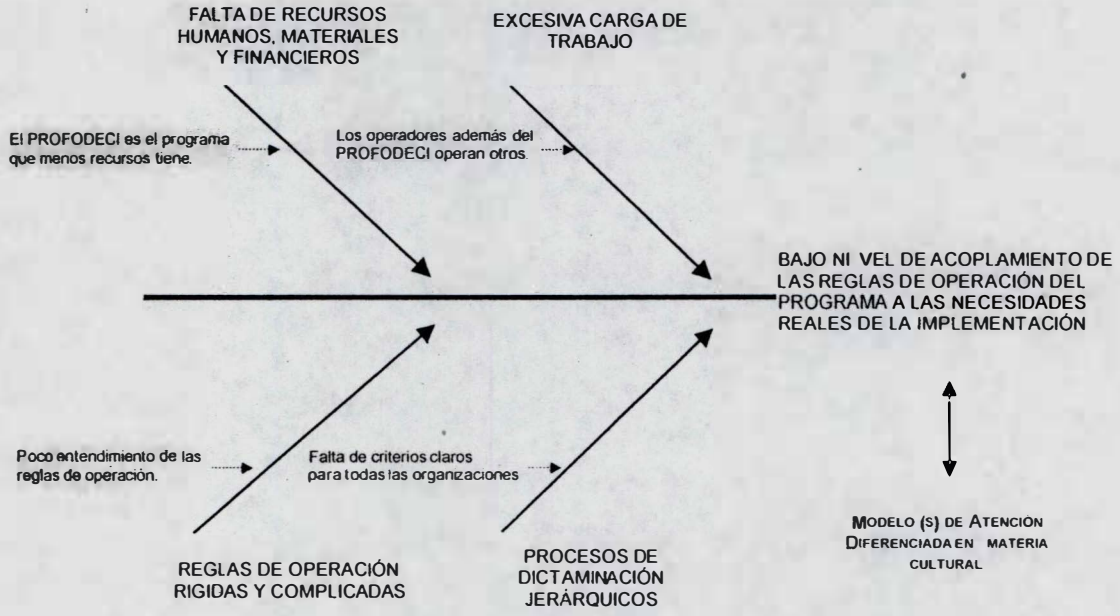
Los modelos que se detallarán en las páginas siguientes, implicarán una abstracción respecto de la realidad, la cuál se obtuvo mediante un conjunto de hipótesis significativas y coherentes, que tienden a la simplificación del fenómeno a estudiar. Advertimos, que el grado de abstracción de la realidad depende del fin para el qué se construyeron dichos modelos; la importancia que tiene dicha abstracción se debe a que la situación real que pretendemos analizar es extremadamente compleja y cualquier intento por estudiarla en su verdadera forma nos conduciría a un análisis de inmanejables dimensiones. En conclusión, abstracción no quiere decir falta de realismo, más bien es una simplificación de la realidad.

Descripción del problema y sus causas

En este primer apartado del presente trabajo, se identificaran cuáles son considerados los principales problemas asociados al proceso de implementación del PROFODECI tratando de determinar sus causas.

Para realizar lo anterior, una herramienta que utilizaremos será el Diagrama de Espina de Pescado[31] o *Fishbone*, esta herramienta nos permitirá identificar el problema y organizar la información disponible, de tal manera que nos ayudará a generar un esquema de relaciones causales que lo expliquen. A continuación, se presenta el diagrama *Fishbone* para el caso del PROFODECI sustentado en la opinión de los operadores del programa con respecto a su actividad de los distintos CCDI que analizamos:

Figura 5 Diagrama Fishbone para el caso del PROFODECI



Como podemos observar en el diagrama, el PROFODECI presenta algunos problemas de tipo organizacional que inciden directamente en la implementación de dicho programa, aunque actualmente se estén implementando Modelos de Atención Diferenciada (MAD) en Materia Cultural:

[31] El Diagrama de Espina de Pescado es una de las herramientas básicas propuestas por Kaouru Ishikawa para el análisis de la calidad en los procesos de producción en una organización.

A. **FALTA DE RECURSOS:** el PROFODECI es un programa que se implementa con escasez de recursos materiales, financieros y humanos, que a corto plazo puede limitar el impacto del mismo en las comunidades indígenas que esta beneficiando.

B. **AUMENTO DE LA CARGA DE TRABAJO:** los operadores del programa han visto aumentar su carga de trabajo conforme pasa el tiempo, ya que, actualmente además de implementar el PROFODECI operan otros programas como: el programa Albergues Escolares Indígenas, el programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, el programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia y el programa Fondos Regionales Indígenas, dependiendo si el CCDI debe operar algunos de estos programas.

C. **REGLAS DE OPERACIÓN:** las reglas de operación según la opinión de los propios operadores del programa están construidas de tal manera que permiten cumplir en gran medida con el objetivo general del programa, es decir, "contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad y con base en las necesidades, situación y contexto social actual", sin embargo, estas reglas rígidas han hecho difícil la operación del mismo, por considerarse complicadas no sólo para los beneficiarios del programa sino para los propios operadores. Por lo que, el problema radica no en sí son rígidas estas reglas, más bien en el efecto que produciría la complejidad de éstas en el objetivo general planteado más arriba.

D. **PROCESO DE DICTAMINACIÓN:** la dictaminación se realiza en tres niveles: el primero nivel es en los CCDI, en los cuales se lleva a cabo una revisión de los proyectos, específicamente en el cumplimiento de requisitos que se establecen en las reglas de operación para considerarse elegibles como beneficiarios.

   En el segundo nivel, se encuentran las Delaciones Estatales, en la cuál se lleva a cabo una segunda dictaminación de los proyectos revisados por el personal operativo de los CCDI y que

consideran que cumplen con los requisitos que establecen las reglas de operación del PROFODECI, en ésta dictaminación los proyectos son revisados por gente especialista en el tema y existe la posibilidad de un proceso de deliberación entorno a la pertinencia o no del proyecto para realidad indígena donde va impactar.

Por último, encontramos que existe una tercera dictaminación a cargo de la CDI central, que da el visto bueno a los proyectos que pasaron la dictaminación a nivel estatal de acuerdo a su pertinencia y a la suficiencia presupuestal. En éste último nivel, de acuerdo con la opinión de los operadores del programa en los CCDI se privilegia lo urgente del proceso en detrimento de la transparencia, ello genera conflictos entre los operadores del programa y los indígenas solicitantes, lo mismo ocurre con las Delegaciones Estatales y los CCDI.

E. **MODELOS DE ATENCIÓN DIFERENCIADA:** con el propósito de dar solución a estos problemas que inciden en la operación del PROFODECI, la CDI a diseñado el MAD con la finalidad que a nivel estatal y/o regional "diseñen y elaboren estrategias de trabajo en materia cultural (modelo(s) de atención diferenciada), que permitan la concreción de los objetivos e instrumentación de los aspectos cualitativos y cuantitativos del programa, en el o los contexto(s) sociocultural(es) que prevalece(n) en las diversas regiones indígenas y/o entidades federativas que atiende la Comisión". La opinión de los operadores que tiene acerca del MAD se encuentra dividida entre los que piensan que es una buena herramienta que les ha permitido realizar mejor su trabajo, hasta los que consideran que no es así e incluso existe un mínima parte de los operadores que aún no lo conocen. En conclusión, la solución esta en camino pero el impacto esta por verse.

Descripción de la organización encargada de implementar el PROFODECI

Una vez que hemos identificado cuáles son los principales problemas organizacionales que inciden en la implementación del PROFODECI, de acuerdo a la opinión expresada por los operadores del programa, el presente apartado tiene como propósito detallar las principales características de la organización encargada de implementar el programa, es decir, cómo está organizada la CDI para poder implementar el PROFODECI. Cabe mencionar que este apartado pretende ser muy descriptivo, de tal manera que los elementos que vertamos en está parte nos sirvan de referente para los siguientes apartados.

La información recabada, a través de las entrevistas y los cuestionarios aplicados a los operadores en los CCDI, permitirá realizar la descripción de la estructura, procesos, funciones asociadas y las características del contexto organizacional en la cuál se encuentra determinada la implementación del PROFODECI.

a) Estructura administrativa de la CDI

La estructura administrativa de la CDI representa las relaciones, los procesos de comunicación, los de decisión y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientadas a la consecución de objetivos determinados. Lo anterior se observa de manera gráfica en el organigrama de la CDI.

Todas las sub-organizaciones que forman parte de la CDI entre ellas los CCDI, es decir, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a dividir el trabajo en diferentes tareas sin perder una visión integrada, es decir, la esencia de una estructura radica en la división de las actividades o división del trabajo como un sistema, que con la especialización, consigue una mejor optimización de los recursos.

Sin embargo, está fragmentación debe ser coordinada mediante una *fuerza de sentido contrario*, es decir a través del control que busca la integración de las diferentes tareas, orientándolas hacia la consecución de los objetivos comunes de la organización, estamos hablando de leyes, reglamentos y por supuesto de reglas de operación; es en este punto donde radica la importancia de reglas constreñidas a la organización,

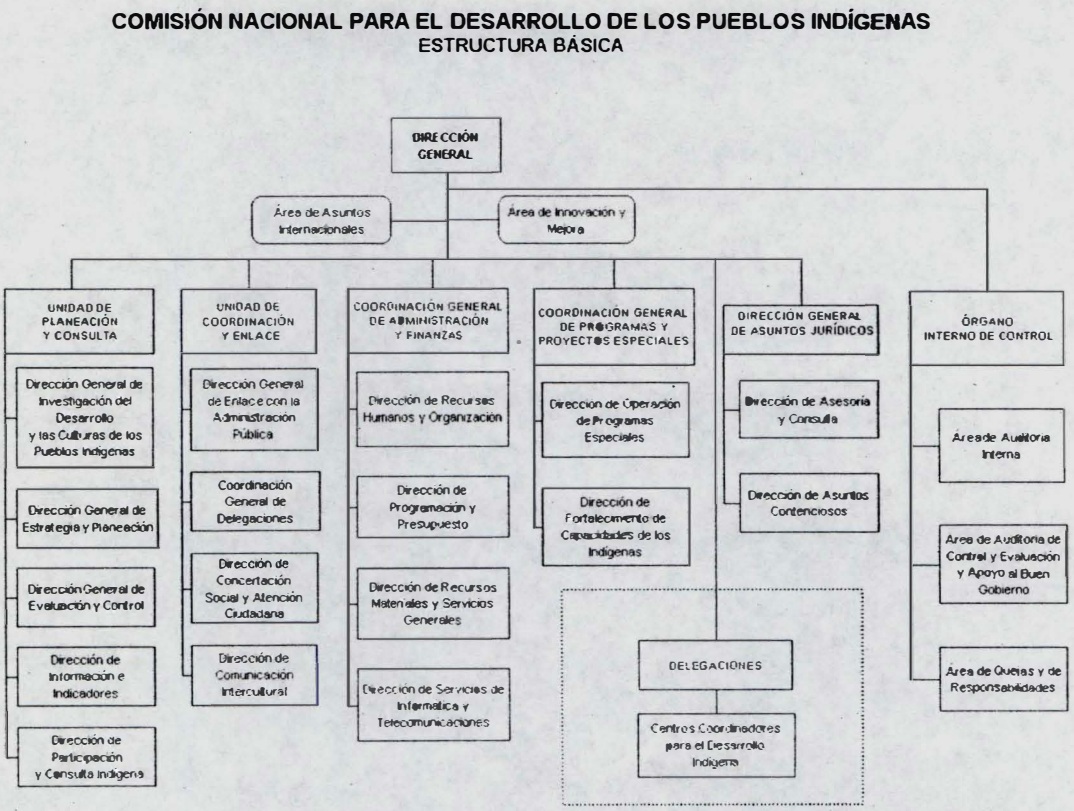
por ello decíamos más arriba a pesar de que las reglas de operación son rígidas no quiere decir que sea un mal necesario más bien lo que resulta importante para este trabajo es el impacto que tienen estas reglas en la consecución de los objetivos generales planteados por el PROFODECI.

Como ya hemos visto, parece que la estructura de una organización es fácil de entender, sin embargo, ésta aparente sencillez induce a creer dicha estructura es un componente más del análisis de las organizaciones, sin mayor trascendencia que el resto de los elementos. Pero como veremos más adelante, esto no es así, la estructura materializada gráficamente en un organigrama (Ver figura 1), es la forma de ordenar los elementos que componen una organización, y de este orden dependen muchos más factores de los que a primera vista pudiera parecer, entre otros: la distribución de funciones, las relaciones de poder entre sus miembros, la comunicación, la capacidad de reacción ante el cambio y todo aquello de lo que depende el resultado de una organización.

Los componentes fundamentales de una estructura administrativa son:

1. La jerarquía (dimensión vertical) y la divisionalización (dimensión horizontal).
2. Los sistemas de coordinación y de control.
3. Los puestos de trabajo.
4. Las unidades y sus diferencias.

Figura 6 Organigrama CDI



Fuente: Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. www.cdi.gob.mx

Por otra parte, la estructura administrativa de la CDI que representa al conjunto de los procesos que hacen que funcione la organización, mantiene una estrecha relación con el PROFODECI que en última instancia es el fin en el cuál deposita una de muchas de sus estrategias relacionadas con su objetivo.

En este sentido, el programa en relación con la estructura administrativa presenta dos dimensiones: la *endoestructura* y la *exoestructura*. La primera se refiere a la estructura interna del programa, la segunda inscribe al programa en la estructura mayor a la que pertenece.

Dimensión exoestructura

La CDI es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y con patrimonio propio, así como con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o Decreto del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte.

Dimensión endoestructura

Para cumplir con sus funciones la CDI, cuenta: la Dirección General, el Área de Asuntos Internacionales, el Área de Innovación y Mejora, la Unidad de Planeación y Consulta, la Unidad de Coordinación y Enlace, la Coordinación General de Administración y Finanzas, la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el Órgano Interno de Control y 24 Delegaciones Estatales; y opera a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena (CCDI) en 24 estados de la República Mexicana. (Ver figura 1).

Como ya hemos mencionado con antelación, de toda la estructura administrativa básica de la CDI, nos enfocaremos para este trabajo a los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI), debido a la importancia de estos centros en el proceso de implementación del PROFODECI y porque consideramos que tanto las reglas de operación vigentes como los operadores del programa influyen determinantemente en los resultados de la política. Lo anterior abre la discusión, sobre la importancia que la acción que los *street-level bureaucrats* tienen en la afectación de las políticas públicas.

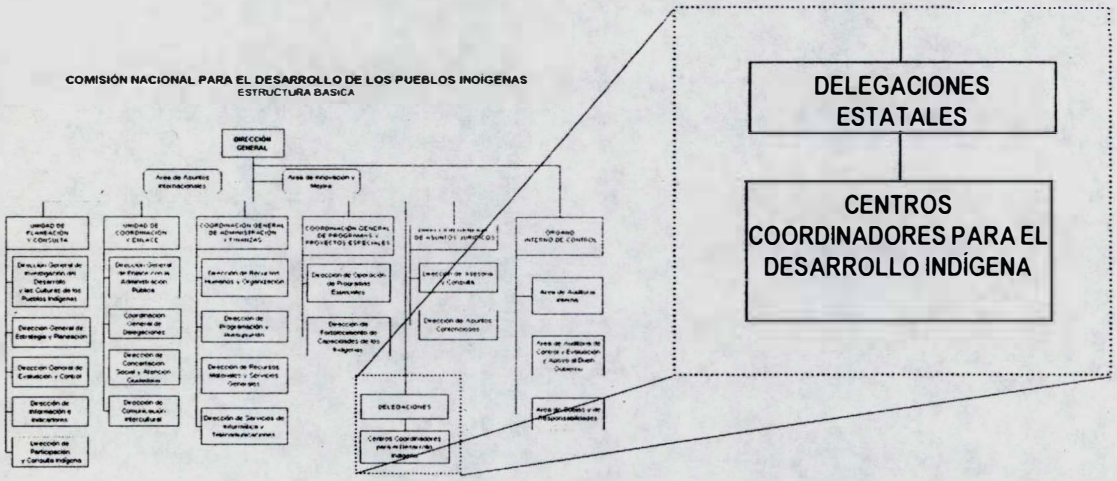
b) Los street-level bureaucrats

Una vez que ya identificamos los problemas organizacionales que influyen decisivamente en el proceso de implementación, y que describimos muy brevemente la estructura administrativa de la CDI, es hora de evaluar cuál ha sido el papel que han desempeñado los funcionarios del nivel operativo o "a nivel de la calle" en el proceso de implementación del PROFODECI, analizar desde está perspectiva es importante, ya qué se cree desde la visión del análisis de las políticas públicas, que los programas que buscan prescribir

con exactitud el comportamiento a seguir en el nivel operativo son incapaces de adaptarse con facilidad a situaciones no previstas por las autoridades responsables.

Implementar una política significa poner en operación a través de una organización concreta, en este caso la CDI, y de unos operadores concretos, en una localidad o localidades determinadas, un conjunto de programas cuyas consecuencias "previsibles" traerán beneficios a la población seleccionada, esto hace que pongamos mayor énfasis en estudiar, como ya lo hemos mencionado, a la organización que opera en el ámbito local, en este caso a los CCDI y a los actores empíricos que presentan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos en el organigrama de la organización, es decir, a los llamados de *piso*, de *ventanilla* o de *la calle*. (Ver figura 7)

Figura 7 Organigrama Delegaciones Estatales y CCDI



Fuente: Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. www.cdi.gob.mx

Por ello es importante, retomar una de las perspectivas del análisis de la teoría de la organización que más se ha desarrollado y que tiene que ver con los recursos humanos, esto no es extraño si tomamos en cuenta que una organización es fundamentalmente un agregado de personas.

En este contexto es importante mencionar que el elemento humano es una variable importante debido al aporte fundamental en el trabajo diario de las organizaciones, sólo basta preguntarnos ¿qué sentido tendía estudiar o proponer sofisticados diseños estructurales reales o introducir los recursos tecnológicos más

avanzados si no se dispone de empleados capaces (formación) y con los estímulos necesarios (motivación) para implantarlos?

En efecto, el personal operativo representa un elemento imprescindible y relevante de la CDI y más aún de los CCDI, no sólo para el ejercicio de sus competencias sino para la consecución de sus objetivos.

Indicadores en la gestión de recursos humanos en los CCDI

En este punto, con el objetivo de analizar el fenómeno que consideramos relevante en este trabajo del proceso de implementación del PROFODECI, diseñamos una serie de indicadores que nos arrojaran resultados con los cuáles desarrollaremos el análisis pertinente.

Los operativos de los CCDI pueden pertenecer a distintas categorías dependiendo de la combinación de los distintos derechos laborales, así como a la duración del contrato. Sin embargo, actualmente como lo reflejan las opiniones de los encuestados uno de los problemas más importantes es el que se refiere a si se debe ampliar o reducir el número de puestos de trabajo reservados a los funcionarios. Otra cuestión no menos importante, es si se deben cubrir los puestos vacantes con contratos temporales a corto plazo o con contratos estables a largo plazo.

En este mismo sentido, debe ser claro para los encargados del personal que en el momento de la contratación debe existir una diversidad y un equilibrio respecto a la edad y el sexo de los operativos, así como, al desarrollo de oportunidades de promoción para los jóvenes y una mayor participación de las mujeres en las actividades relacionadas al proceso de implementación de los programas. Sin embargo, la promoción se ha convertido en una tarea pendiente en los propios centros.

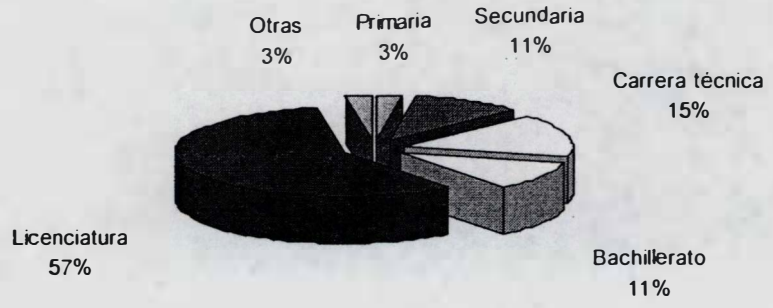
A continuación se presentan los indicadores que utilizamos para analizar la situación actual de los recursos humanos en los CCDI.

Tabla 21 Indicadores para el análisis de los Recursos Humanos

INDICADORES	TEMAS RH
Empleados clasificados por grupos según su nivel de estudios	Diferencias en los perfiles para unidades similares
A = Licenciatura completa B = Licenciatura incompleta C = Bachillerato. D = Educación General Básica.	Las posibilidades de promoción pueden condicionar la congelación en la contratación de un grupo para permitir la promoción interna.
Empleados por nivel de carrera y tramos retributivos (1-30)	Diferencias en los niveles de carreras para trabajos similares.
Empleados por tipo de contrato: 1. Por contrato de base. 2. Por contrato temporal.	Puestos estables fijos vs. Puestos inestables-temporales laboral
Empleados por edad y sexo en los puestos	Diferencias en las pirámides de edad y sexo

De acuerdo a los datos arrojados por las encuestas y entrevistas aplicadas al personal encargado de operar el PROFODECI en los CCDI, encontramos que el 57% de los operadores cuentan con licenciatura, 15% realizaron una carrera técnica y un 11% terminaron el bachillerato. Estos datos nos indican que el personal que implementa el PROFODECI cuentan con un nivel profesional suficiente que les permitiría solucionar los problemas relacionados al proceso de implementación del programa (ver gráfica 11), sin embargo, es necesario apuntalar el conocimiento previo adquirido mediante cursos de capacitación principalmente dirigidos al personal con un nivel de escolaridad inferior, especialmente al sector de operadores con secundaria y primaria que en suma representan el 14% del total de operadores del PROFODECI.

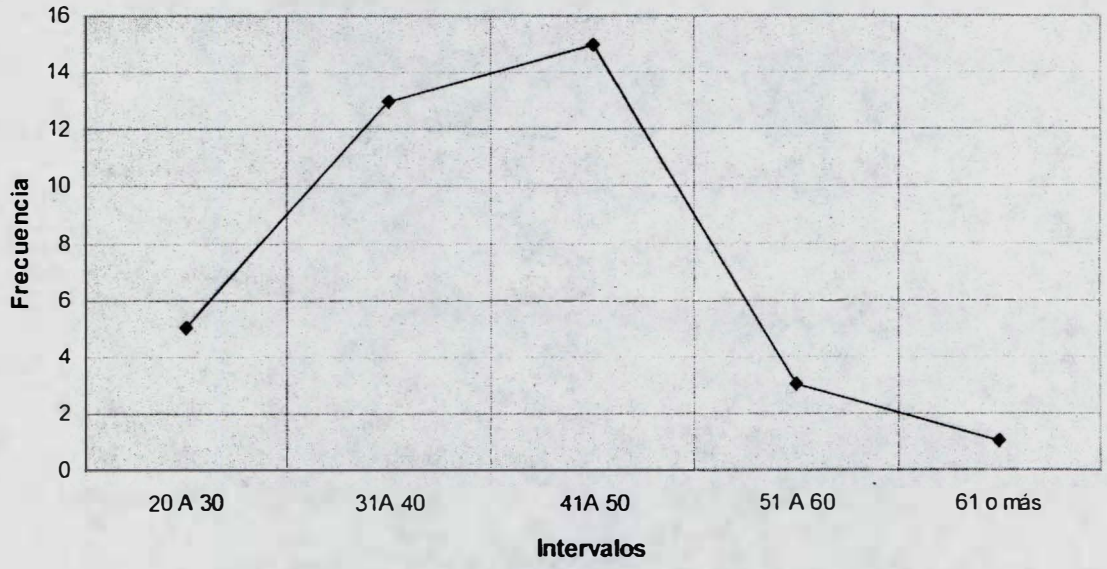
Gráfica 11 Nivel de escolaridad de los operadores del PROFODECI



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

En este sentido, pero en relación con las variables sexo y edad de los operadores de PROFODECI, encontramos datos muy interesantes, al respecto observamos que en cuanto intervalos de edad se refieren existe un crecimiento del grupo de edad que oscila entre 41 a 50 años de edad con respecto a otros intervalos (ver gráfica 12), este fenómeno que se produce en los CCDI responde a *políticas de congelación* respecto a la contratación de nuevos trabajadores, medida que ha favorecido la reducción de personal y que ha provocado que las condiciones de trabajo sean complicadas.

Gráfica 12 Intervalos de edad de los operadores del PROFODECI



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

La edad de los miembros de una organización es una variable con un notable impacto psico-social, tiene repercusión sobre la motivación y la satisfacción, ya que, cuánto más joven es una persona, más energía y capacidad de innovación posee. En una edad intermedia (en torno a los cuarenta años), no alcanza los mismos niveles de satisfacción que los más jóvenes pero mantiene un buen grado de motivación y lo combina con la madurez y la experiencia.

Lo que podemos observar, es que en materia de edad se está jugando con dos curvas inversas: la de la motivación y la de la experiencia, siendo el punto idóneo el de intersección entre las dos.

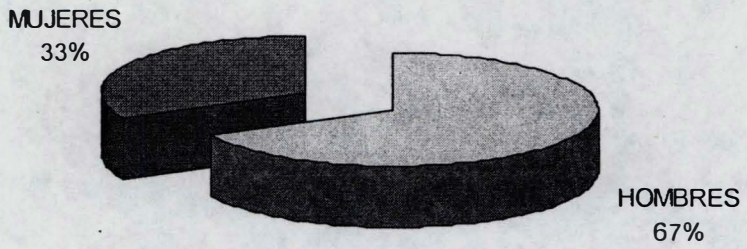
Desde un perspectiva donde se privilegie la motivación, es factible pensar que la gente joven tiene más ganas, más energía y es más fácil su dirección, sin embargo esto no quiere decir que se deba contratar sólo ha personal joven, ya que caeríamos en un error y ello significaría renunciar a la formación, a la experiencia acumulada, a la madurez de los procesos y a la lealtad hacía la organización, lo que podría provocar importantes disfunciones en la misma. Lo importante aquí es hacer un equilibrio en cuanto motivación y experiencia, claro éste equilibrio dependerá de la visión de la organización en este tema.

Lo anterior pone a prueba ha cualquier organización, actualmente no existe algún programa que intente prevenir la tendencia del incremento de edad de los operadores del programa, y esto se puede observar en el promedio de edad de los operadores del PROFODECI que se encuentra entre los 41 años.

Este promedio actualmente refleja un equilibrio aparente entre motivación y experiencia, sin embargo, con el paso del tiempo estos operadores estarán llegando a edades en los cuales será necesario que se capaciten grupos de trabajadores jóvenes que pueden sustituir a los más viejos, pero por tratarse de un trabajo especializado no basta con contratar por el hecho mismo de hacerlo, debe haber un periodo de capacitación relacionado con las tares de campo y otro con las actividades inherentes a la institución, proceso que puede llevar un tiempo considerable.

Por otra parte, en cuanto a la distribución según sexo de los operadores del PROFODECI encontramos que de acuerdo a los datos obtenidos el 67% de los operadores son hombres y sólo el 33% restante son mujeres. Sin duda, estos datos reflejan que la participación de las mujeres en la implementación del PROFODECI aún no es significativa; sin embargo, según los datos que arrojaron las entrevistas encontramos que existen casos en los cuales se han incorporado a los CCDI mujeres para realizar la labor de operar el PROFODECI y otros programas más. (Ver gráfica 13)

Gráfica 13 Operadores del PROFODECI según sexo



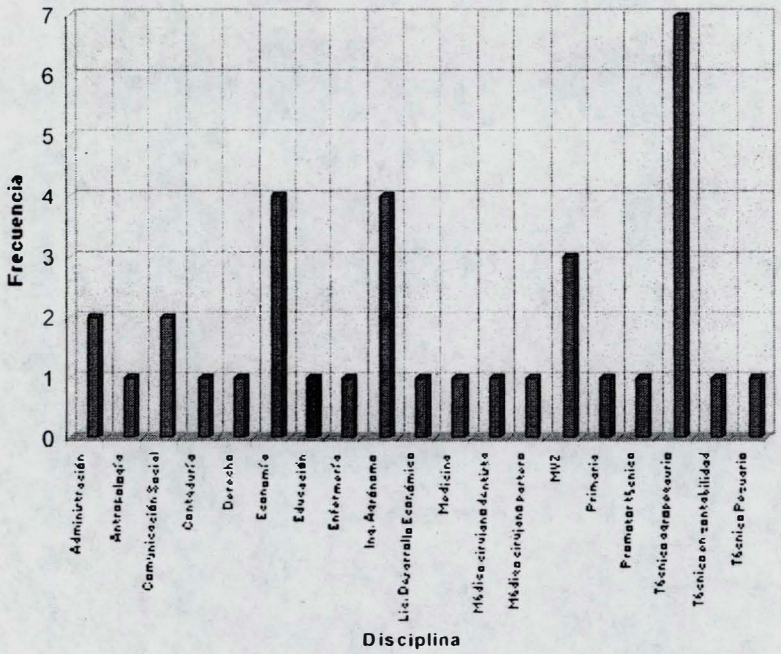
Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Una variable igual de importante que las anteriores es la de la formación de los operadores del programa, en este rubro encontramos que una gran parte de los operadores del PROFODECI tienen como formación principal el ser técnicos agropecuarios, les siguen los licenciados en desarrollo económico y luego los economistas; en cuarto lugar vemos que se ubican los médicos veterinarios y sucesivamente administradores y comunicólogos.

Estos datos, nos dejan ver dos resultados principalmente, por una parte, y de acuerdo a las disciplinas que observamos no hay ninguna que se relacione con los objetivos del programa en general, aunque todas estas disciplinas si presuponen formación y experiencia en trabajo de campo, pero esto último no es lo más importante para la implementación del PROFODECI y sobre todo para el logro de sus objetivos.

Una segunda interpretación de estos resultados, es que entre las disciplinas que prevalecen no encontramos ninguna que se relacione con el tema mismo de la formulación e implementación de programas sociales, por lo que, las estrategias a seguir por la CDI en cuanto al reclutamiento y capacitación deben ir dirigidas a contratar personal especializado y a fomentar cursos de capacitación relacionados con el que hacer de gobierno, de tal manera que les apoye con herramientas para su trabajo diario.

Gráfica 14 Disciplina de los Operadores del PROFODECI

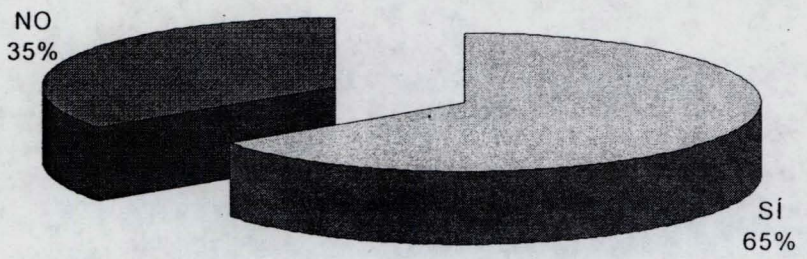


Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Al tema de capacitación se le relaciona el de promoción. El proceso de capacitación de los empleados hace posible la preparación óptima para el desarrollo de las actividades vinculadas al puesto de trabajo que ocupan. Si está capacitación no se ha realizado o no ha sido la más adecuada, la carga mental y el estrés del empleado serán altos debido a la incertidumbre y a la tensión que genera el hecho de no conocer suficientemente las técnicas necesarias para llevar a cabo las tareas encomendadas.

La política de capacitación tiene como objetivo conseguir la buena preparación de los operadores de un programa. Hay dos tipos básicos de formación: la **formación de entrada** que trata de adiestrar a los nuevos empleados familiarizándolos con la estructura y con los procesos de producción de la unidad donde van a prestar sus servicios, y la **formación continua** que se suministra a los empleados en ejercicio con el objetivo de mantenerlos al corriente de los nuevos conocimientos y técnicas de trabajo.

Gráfica 15 Porcentaje de operadores que recibieron capacitación antes de realizar su trabajo



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Como lo muestra la gráfica 15, el 65% de los operadores actuales del PROFODECI recibieron capacitación antes de comenzar a desempeñar sus funciones, mientras que el 35% no recibieron capacitación. Como podemos observar, en cuanto a la formación de entrada la CDI tiene una buena participación, sin embargo, debe acelerar los procesos de capacitación del personal que no recibió la capacitación cuando ingreso a la institución.

En cuanto este tema, existen distintos mecanismos de formación: cursos, manuales de puesto o de proceso, adscripción de un monitor (otro empleado con experiencia que dirige y supervisa al operador), capacitación directa mediante el desempeño *(training on the work)*, etc. La elección de un método u otro es muy importante ya que, además de tener impacto sobre la competencia técnica del empleado, también afectará a su estado psicológico y a la eficacia y eficiencia de la unidad de producción que reciba la nueva entrada.

El peor mecanismo de formación, bastante usual en muchas organizaciones públicas, es la capacitación directa mediante el desempeño que no significa otra cosa que "aprender sobre la marcha" acumulando

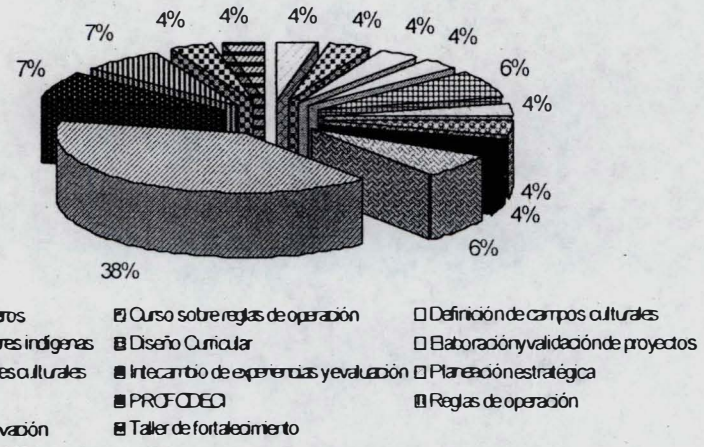
errores. Este sistema es muy costoso y se debe tratar de evitar a toda costa, debido a los errores y al considerarse un elemento desmotivador para el empleado público, ya que, genera incertidumbre que se deriva en la ejecución de tareas sin tener los conocimientos y las habilidades necesarias.

La motivación es un elemento importante por su incidencia en el proceso formativo, por lo que, la formación continua es un aliciente profesional importante para cualquier empleado. La ausencia de está formación o una deficiente implementación de la misma generaran una considerable insatisfacción y desmotivación.

En definitiva, **sería importante el diseño de** un programa de formación de entrada intenso y exhaustivo. El costo de un programa de estas características sería rápidamente amortizado gracias a la reducción de los errores.

En la gráfica 16, podemos observar que el 38% de los cursos impartidos a operadores del PROFODECI son relacionados con el tema de las Políticas Públicas y en general hay una dispersión sobre otros temas. Lo que esto quiere decir, es que la CDI fomenta la formación continua; formación importante debido a que ha medida que hay más expectativas de capacitación, el personal supera con mas facilidad y voluntarismo los problemas que se le presentan en el día a día en la realización de sus tareas.

Gráfica 16 Cursos impartidos a operadores del PROFODECI

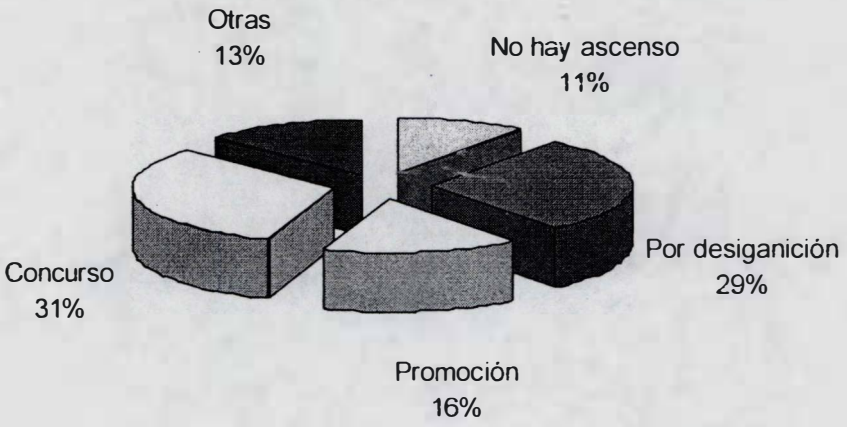


Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Por otra parte, la promoción, es decir, el hecho de que el empleado sepa que si responde a las instrucciones de la dirección se verá compensado y al mismo tiempo sabe que durante toda su vida no desempeñará el mismo trabajo, suaviza la carga mental y el estrés derivado de sus tareas.

En este sentido, dentro de los CCDI la forma por la cual se realiza la promoción es principalmente por medio concursos y por designación con el 31% y 29% respectivamente, sin embargo, existe un 11% de los operadores del PROFODECI que respondieron que no había mecanismo de promoción, es decir, no existen ascensos. Si ocurre esto último, la carga mental y el estrés serán elevados (ver gráfica 17), por lo que se recomienda poner más atención en este grupo.

Gráfica 17 Promoción de los operadores del PROFODECI

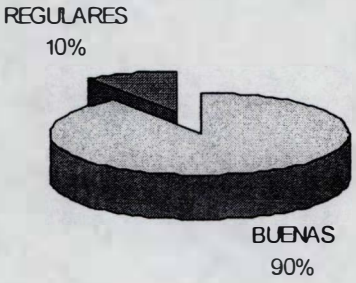


Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Por último y con está evaluación de los recursos humanos, analizaremos los factores que tienen mayor impacto sobre la motivación, la satisfacción y la conducta de los operadores que son: las condiciones de trabajo, las relaciones de trabajo con la autoridad y con sus compañeros y el grado de motivación que sienten los operadores del PROFODECI para realizar su trabajo.

Lo que pudimos observar es lo siguiente, con respecto a la gráfica 14 encontramos que las relaciones de trabajo en los CCDI pueden considerarse como buenas en un 90% y sólo el 10% restante considera que las relaciones laborales son regulares.

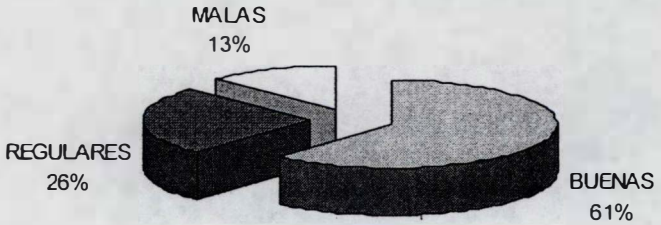
Gráfica 18 Cómo son las relaciones de trabajo



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

En cuanto a las condiciones de trabajo el 70% de los encuestados consideraban que dichas condiciones eran buenas, el 27% consideraban que eran regulares y sólo el 3% respondió que las condiciones de trabajo eran malas. Por otra parte, en cuanto a la motivación se refiere el 61% respondió que existía buena motivación para realizar su trabajo, el 26% que la motivación era regular y sólo un 13% consideró que la motivación era mala. (Ver gráfica 19)

Gráfica 19 Cómo considera que es la motivación en los CCDI



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Para terminar con este apartado, concluimos que actualmente existen nuevas perspectivas que implican cambios significativos en el contexto laboral. Una de estas nuevas perspectivas es el enfoque gerencial, el cual soporta la idea básica de que los empleados públicos tomen la responsabilidad por el trabajo que realizan, individualmente o en equipo, como una manera de contribuir al rendimiento de la organización.

Para apoyar este proceso se requieren muchas transformaciones en la estructura de la organización, en las descripciones de los puestos de trabajo, en la formación, en la participación en los procesos de definición de objetivos, de los sistemas retributivos, y en otras políticas de personal. Una vez que hicimos este recorrido por la estructura de la CDI y luego llegamos al análisis de los recursos humanos que participan en el proceso de implementación del PROFODECI, observamos que en general existe una suficiente política de gestión de recursos humanos.

Descripción del proceso de implementación

El propósito de este apartado es describir el proceso de implementación del PROFODECI, una vez que ya identificamos los problemas de implementación, describimos la estructura administrativa de la CDI y evaluamos la situación actual de los recursos humanos con los que cuentan los CCDI para la implementación del programa.

El proceso de implementación implica una serie de actividades lógicamente relacionadas que utilizan insumos (personas, procedimientos, materiales, etc.) para producir un resultado. A continuación, se presenta un diagrama de bloques con el objetivo de esquematizar los procesos principales que se deben llevar a cabo para implementar el programa.

Figura 8 Diagrama del Bloques para Identificar procesos del PROFODECI

El objetivo del PROFODECI es "contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad y con base en las necesidades, situación y contexto social actual", entre sus estrategias para cumplir con este objetivo se encuentra la de apoyar proyectos que impulsen la recuperación, preservación e innovación de los elementos y manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Para poder cumplir con el objetivo que se establece el PROFODECI, los CCDI cuentan con operadores del programa involucrados en el proceso de implementación del mismo (Ver figura 8), estos operadores son quienes reciben las iniciativas de los pueblos indígenas en materia cultural, por medio de las solicitudes que no son más que las "Guías para la Formulación de Proyectos Culturales", además de recibir estas solicitudes, los operadores dan información a los beneficiarios, analizan la elegibilidad y la formulación de los proyectos culturales y elaboran los informes finales sobre los mismos.

La coordinación la asume de manera conjunta la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, las Delegaciones Estatales y los CCDI, con sus respectivas áreas encargadas en Cultura.

El proceso se inicia con la recepción de solicitudes de las organizaciones postulantes y entrega de la información solicitada, la cual incluye:

- El análisis de la elegibilidad de los proyectos.
- La notificación a los postulantes en caso de no ser elegidos.
- Registro de los datos del proyecto cuando es elegible, por medio de los expedientes generados por proyecto.
- Constatación de que el proyecto se encuentra adecuadamente formulado a nivel de perfil.
- Reformulación del proyecto cuando es requerida.
- Elaboración de informes finales del proyecto.

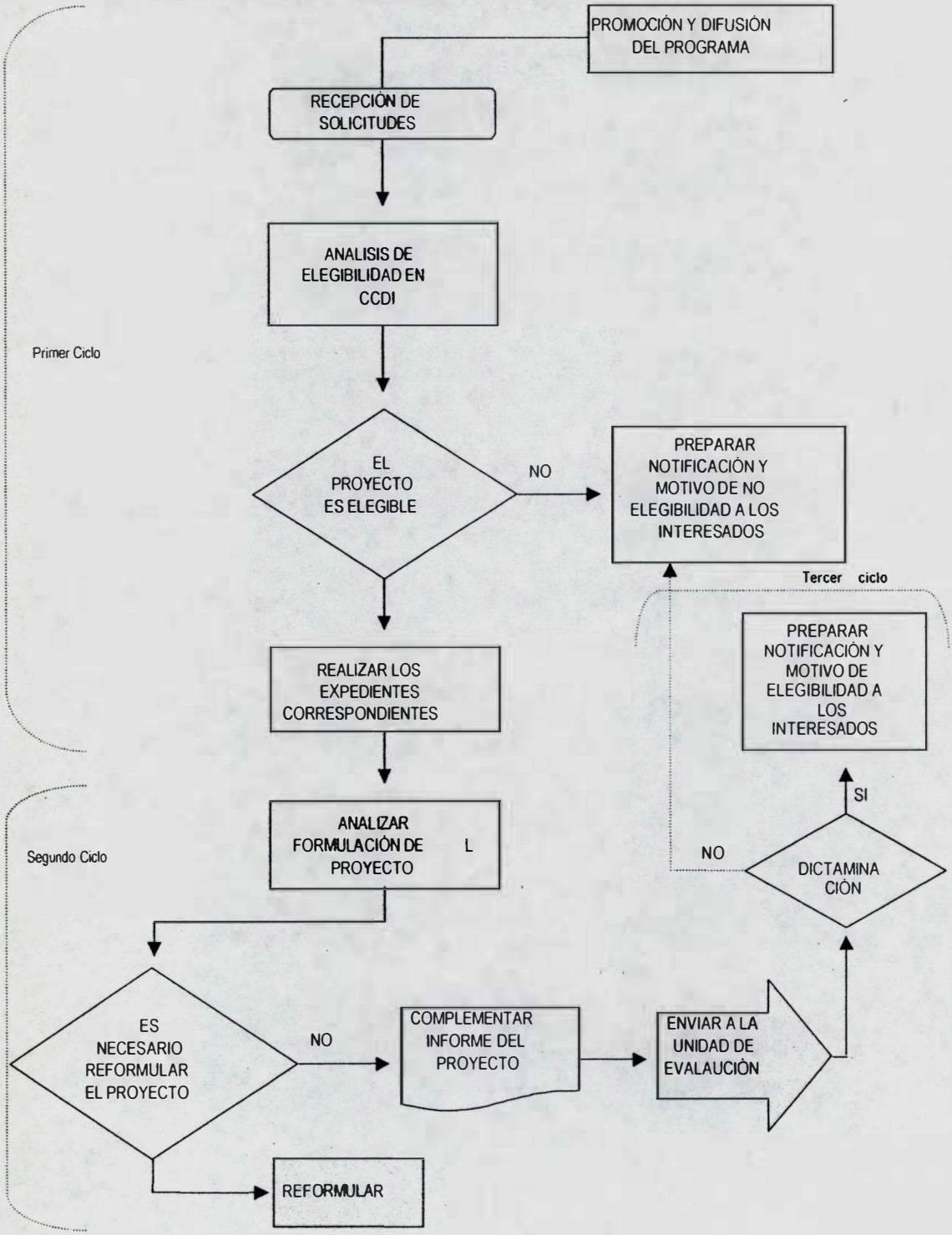
El proceso excluye:

- La evaluación ex – post.
- La asignación de recursos.

La conexión con otros procesos se da a través del envío de proyectos a la unidad de evaluación en las Delegaciones Estatales y a la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales. A continuación se presenta un flujograma explicando este proceso en el cual se identifican tres ciclos:

Ver Figura 9 Flujograma del proceso de implementación del PROFODECI.

FIGURA 9
Flujograma del proceso de implementación del PROFODECI



- Los destinatarios externos son las organizaciones que proponen los proyectos. El interno es la unidad de evaluación.
- El insumo básico son las solicitudes de las organizaciones.
- El resultado son los proyectos formulados.
- El proceso se analiza en función de las siguientes variables:

Rapidez: Cada ciclo se desarrolla en un tiempo específico.

Tabla 22 Duración de los ciclos (meses)

Actividad	Ciclo 1	Ciclo 2	Ciclo 3
Elegibilidad	1		
Formulación		1	
Reformulación			3
Acumulado	1	1	3

Calidad:

Calidad de las solicitudes recibidas: $C_s = (b/a)*100$

a = # de solicitudes recibidas en un periodo de tiempo (un mes: 30)

b = # de proyectos elegibles (un mes: 20)

$C_s = 20 / 30 * 100 = 67\%$

67% es el porcentaje de solicitudes que cumplieron con los requisitos de elegibilidad, están de acuerdo con las reglas de operación del PROFODECI, el cuál es REGULAR y más sabiendo que el programa se diseñó con el propósito de ser una política distributiva.

Modelo de implementación del PROFODECI

Una vez que describimos el proceso de implementación del programa de una manera muy descriptiva entremos con profundidad a la proceso de implementación del PROFODECI. Por lo que, el propósito de este apartado es explicar el proceso de implementación del programa por medio del **Modelo 1: La Implementación como Administración de Sistemas.**

Como ya lo hemos planteado anteriormente, implementar un programa significa precisamente poner en operación a través de una organización concreta, en este caso la CDI, y de unos operadores concretos, en una localidad o localidades determinadas, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, traerán beneficios a la población seleccionada, esto pone un mayor énfasis en estudiar como ya lo hemos mencionado a la organización local, en este caso a los CCDI, y a los actores empíricos que presentan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos en el organigrama de lo organización, es decir, a los llamados de ventanilla.

Para comenzar, debemos partir de una premisa general: la mayoría de las organizaciones tendrán interés en controlar el proceso de implementación de sus programas, ésta aseveración no esta muy alejada de la realidad y más en un contexto donde la rendición de cuentas y la apremiante necesidad de cumplir con los objetivos se vuelve el trabajo de todos los días.

Por ello, es común encontrar que el diseño de programas se realiza en los niveles más altos de la organización, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. En general éste es el tipo de diseño de la grana parte de los programas públicos de hoy en día; a este diseño se le conoce con el nombre de **diseño prospectivo** *(forward mapping)*.

Pero contrario a lo que se podría espera, habido cambios importantes en este rubro, actualmente y debido a la presión que ejercen desde abajo los operadores de programas, se han hecho iniciativas de diseños que tomen en cuenta las necesidades y los problemas con los que se enfrentan día con día, este nuevo

diseño propuesto se denomina **diseño retrospectivo** *(bacward mapping)* y entre otros organizaciones públicas la CDI tiene un buena propuesta en el MAD que analizaremos más adelante.

Con el objetivo de obtener mejores resultados en sus acciones y de romper con la cultura anacrónica heredada por el Instituto Nacional Indigenista (INI) que responde más a la visión tradicional de la administración pública, la CDI diseñó el Modelo de Atención Diferenciada (MAD), con el objetivo de que en el ámbito estatal y regional diseñen y elaboren sus propias estrategias de trabajo en materia cultural, "que permita la concreción de los objetivos e instrumentación de los aspectos cualitativos y cuantitativos del programa, en el contexto sociocultural que prevalece en las diversas regiones indígenas y entidades federativas que atiende la comisión".[32]

El MAD, es una estrategia que se acerca más a lo que hemos planteando más recientemente, es decir, este modelo se ha convertido en una herramienta que ha aumentado la posibilidad de alcanzar los objetivos básicos del PROFODECI, partiendo de la idea que subyace del propio modelo, podemos decir que la implementación de este programa ha sido más realista ya que se ha realizado de acuerdo a los condiciones del contexto local y adaptándose a las necesidades de operación del programa.

Pensando en una situación ideal, este modelo permite que los encargados de cultura de los CCDI puedan tomar la idea básica del programa y por ende de las Reglas de Operación y modificarlas según las condiciones locales especificas. El resultado es simple, estos deberían tener una semejanza razonable con la idea básica estimada en términos de los insumos y productos esperados, y deberían incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales, esto siempre y cuando se mantuviera todo lo demás constante.

A todo lo anterior el MAD es el elemento que se acerca más al **diseño retrospectivo** *(bacward mapping)*[33] que propone Richard Elmore para el análisis de las políticas públicas, es decir un diseño de abajo hacia arriba.

---

32 Párrafo extraido del documento **Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas Modelo de Atención Diferenciada en Materia Cultural /** Esquema de guia mínima recomendada para su elaboración; este documento fue presentado en el 2004. Página 2.

33 Para más información sobre este modelo ver. Aguilar, Villanueva Luis. **La Implementación de las Políticas**. Estudio Introductorio, Ed. Porrúa, cuarta antología, 1era. reimpresión de la tercera edición, 2003. México. Pp. 15-94.

En este punto, convendría analizar el proceso organizacional del transcurso de dictaminación de un proyecto cultural y su relación con el MAD, que se instituye como un proceso innovador en la forma de trabajar de la CDI.

De acuerdo al **Modelo 1: La Implementación como Administración de Sistemas,** es conveniente insertar el procesos de implementación del PROFODECI en su justa dimensión, para ellos éste modelo presenta cuatro proposiciones fundamentales:

1. Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de los valores. El atributo esencial de la racionalidad es el comportamiento orientado a fines. Las organizaciones son eficaces en la medida en la que maximizan el cumplimiento de sus fines y objetivos prioritarios. Cada una de las tareas que desempeña una organización debe contribuir a la consecución de por lo menos uno de los objetivos incluidos en un conjunto bien definido de fines, que refleje con fidelidad el propósito de la organización.
2. Las organizaciones deberían estructurarse sobre el principio del control jerárquico. La responsabilidad de la elaboración de las políticas y del desempeño general del sistema reside en la cúspide de la administración. Ésta distribuye, a su vez, las tareas específicas y los objetivos operativos entre las unidades subordinadas; asimismo es ella quien supervisa el desempeño de estas últimas.
3. Para cada una de las tareas que desarrolla una organización, existe una asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas. Está asignación maximiza el cumplimiento general de los objetivos de la organización. El proceso de toma de decisiones en las organizaciones consiste en identificar cuál es ese nivel óptimo y en mantenerlo a través de la adecuación permanente de la distribución interna de las responsabilidades a los cambios que ocurren en el entorno.
4. La implementación consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada; posteriormente, consiste en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, en supervisar el desempeño del sistema y en hacer los ajustes

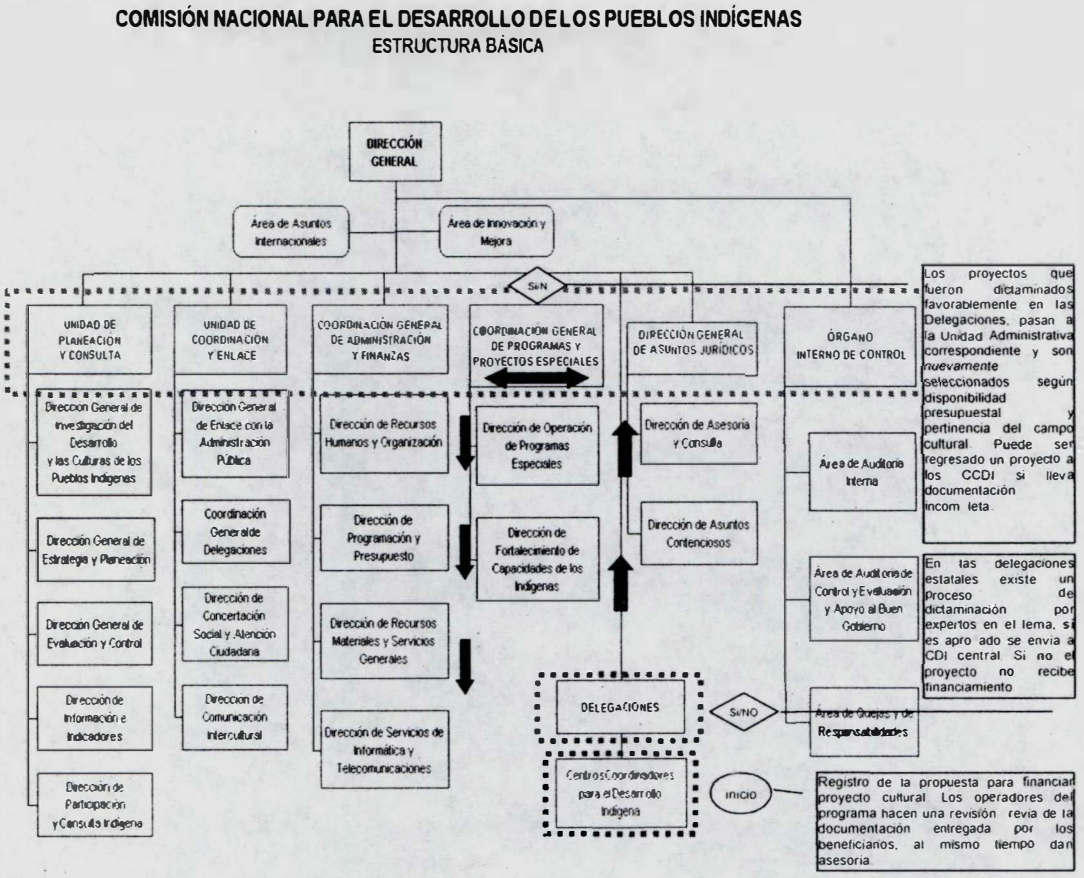
internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización. Éste es un proceso dinámico, no estático; el entorno impone permanentemente nuevas demandas que requieren ajustes internos. Pero la implementación siempre esta orientada a fines y es siempre maximizadora de valores.

Este modelo parte de la hipótesis de que la administración eficaz se origina en el comportamiento orientado a fines y maximizador de valores, por lo que se considera que las organizaciones son "sistemas" dedicados a la resolución de problemas. En la realidad, este modelo no parece contradecirse, las organizaciones tienen ese fin.

Otro elemento que hay que tomar en cuenta es que todas estas partes funcionalmente integradas entre sí, presuponen la existencia de una autoridad que controla, que coordina y que configura el espacio donde se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones.

La CDI en estos términos cuenta con éste espacio, el cual se puede observar aún más durante el proceso de dictaminación de proyectos culturales, que forma parte del control administrativo por parte de los administradores quienes aseguran que los recursos sean utilizados efectivamente y eficientemente para dar cumplimiento a los objetivos de la organización y que posteriormente por medio del control operativo aseguran que las tareas específicas se realicen con eficacia y eficiencia. Estas funciones se distribuyen en orden ascendente. (Ver figura 10)

Figura 10 Descripción del proceso de Implementación de PROFODECI en la estructura de la CDI



Fuente: Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Proceso de Dictaminación. Elaboración propia con datos de la página www.cdi.gob.mx

Este modelo pone énfasis en el control jerárquico, sin embargo, aún así se encuentra la posibilidad de cierto ejercicio de autonomía por parte de los niveles inferiores de la organización, es aquí donde se desarrolla el punto álgido de este análisis, ya que tiene relación con el MAD.

En términos organizacionales, la sub-optimización consiste en asignar a las unidades de niveles más bajos la responsabilidad de producir un cierto nivel de resultados, pero otorgando a los operativos la autonomía suficiente para tomar decisiones respecto a los medios idóneos para alcanzar ese nivel.

En la práctica, la sub-optimización plantea algunos problemas complicados: la selección de los criterios apropiados para evaluar el desempeño de las unidades subordinadas, la valoración de las consecuencias o

los derrames involuntarios del desempeño de una unidad sobre el de otra y la elección del conjunto adecuado de funciones que deben asignarse a cada unidad subordinada.

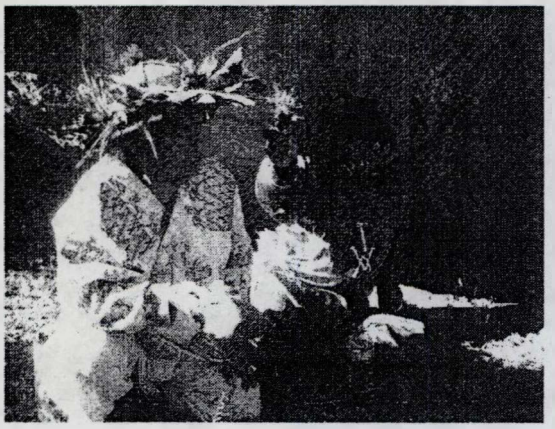
A pesar de ello, la noción de sub-optimización confiere al modelo de la administración de sistemas un grado de flexibilidad. Sin embargo, no es preciso suponer que todas las decisiones organizacionales deban estar centralizadas para poder dar por sentado que las organizaciones se encuentran funcionalmente integradas. Si los resultados de las decisiones delegadas son compatibles con los propósitos generales de la organización, existirá un cierto grado de libertad para la selección de los medios necesarios en la consecución de esos resultados.

El MAD ha representado una herramienta que da libertad de operar a los implementadores aunque resulte una carga de trabajo extra al principio, veamos los datos, el 84% de los encuestados contestaron que sí utilizan el MAD para implementar el PROFODECI, y un 49% del total de los encuestados respondieron que el MAD ayuda a flexibilizar las Reglas de Operación, los que les permite tener mayor control de las acciones que llevan a cabo.

Para terminar es importante mencionar que no debemos perder de vista que la "implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado", de ahí radica la importancia del estudio de está fase de las políticas públicas; como explican Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. El PROFODECI es un programa público que durante su periodo de existencia ha evolucionado y debe de hacerlo dentro del los límites establecidos.

CAPÍTULO 8

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO



El objetivo del presente capítulo es realizar un análisis costo-beneficio con el propósito de establecer la importancia que tiene el PROFODECI en el contexto cultural, económico y social de las comunidades indígenas.

Los beneficios sociales del programa en relación con sus costos es una asignatura indispensable, toda vez que continúa el deterioro integral de las comunidades indígenas, dejando ver que la oferta de otros programas de apoyo a la cultura y las artes por otras instancias gubernamentales en sus distintos niveles resulta insuficiente. Para ello proponemos la construcción de escenarios que nos dan una imagen de un contexto con o sin PROFODECI.

La evaluación económica es el nombre que se da a un cónjunto de procedimientos o técnicas de análisis dirigidos a evaluar el impacto de opciones o cursos de acción alternativos sobre el bienestar de la sociedad.

Dado que el bienestar no se puede medir directamente, la evaluación económica se centra en la identificación, medida y valoración de los efectos que se supone tienen una relación directa con el bienestar.

La evaluación económica es un análisis comparativo de las acciones alternativas en términos de costos y de beneficios.

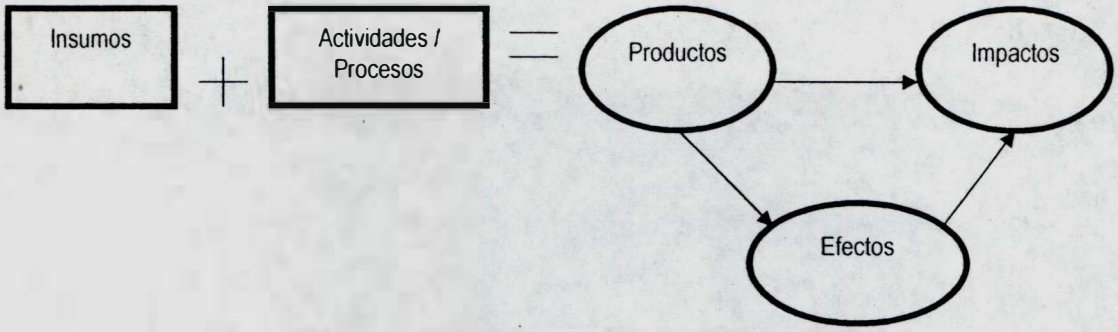
De esta forma la evaluación económica en aspectos culturales, consiste en determinar los efectos de cada una de las opciones en una situación de elección y compararlas, en términos de eficiencia social.

El proceso productivo de la gestión social

Los programas y proyectos sociales se implementan a través de una serie de procesos. Al conjunto de procesos se le conoce como el proceso productivo de gestión social[34], que está compuesto por:

- Insumos básicos (recursos humanos, materiales, equipos y servicios), en función de la tecnología a utilizar, tanto en la producción como en la gestión.
- Se implementan procesos, entendidos como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado. Estos se llevan a cabo a través de un conjunto integrado de actividades.
- Los procesos de gestión generan los productos (bienes o servicios), que son entregados a la población objetivo.
- La recepción de los productos por parte de la población objetivo genera impacto, entendido como el cambio que el programa produce en el problema central o sobre otros aspectos de la realidad (no previstos).
- En algunos casos, las características y los productos entregados requieren incluir los efectos (resultados o "outcomes"), entre los productos y el impacto. Estos corresponden al grado de uso de los recursos y/o a las conductas que éstos generan en los usuarios, que son necesarios para que se produzca impacto.

[34] Cohen, E. et al.1998. *Gestión de Programas Sociales en América Latina*. Serie Políticas Sociales N o 25, vol 1, CEPAL, Santiago de Chile.



Fuente: Sistema Integrado de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales. División de Desarrollo Social. CEPAL, Naciones Unidas

El esquema general para la evaluación de la implementación del PROFODECI se resume en los puntos siguientes:

1. Beneficios para la población beneficiaria

Se identifican todos los beneficios directos generados por el proyecto para la pobiación beneficiaria. Después de efectuados ios cálculos, los beneficios para los usuarios se definen mediante la formula siguiente:

BENEFICIOS PARA USUARIOS (B) = BENEFICIOS CON PROYECTO - BENEFICIOS SIN PROYECTO

2. Costos de la unidad ejecutora

Los costos de la unidad ejecutora se clasifican de la siguiente forma:

Tabla 23 Presupuesto PROFODECI 2005

Presupuesto PROFODECI 2005	Cantidad ($)
Recurso autorizado para proyectos	25,920,000.00
Recurso autorizado para difusión, asesoria y seguimiento	3,162,460.11
Total por ejercer	1,717,539.89
Total	30,800,000.00

Para obtener los costos unitarios se aplica la siguiente formula:

$$CU = \frac{VAC}{Nodeunidades}$$

En está formula, CU es el costo por unidad de la variable proxi de los beneficios; VAC
Es el valor actual de los costos; y el No. de unidades es el número total de población atendida.
Aplicando está herramienta a los diferentes niveles de análisis que aparecen en la tabla 2, se tiene lo siguiente:

Tabla 24 Unidades apoyadas por el PROFODECI 2005

Número de Proyectos autorizados	Municipios apoyados	Localidades apoyadas	**Beneficiarios apoyados 14463**	
			Hombres	**Mujeres**
741	299	647	8678	5785

1. El costo medio por proyecto apoyado es de $41565.452
2. El costo medio por municipio apoyado es de $103010.03
3. El costo medio por localidad apoyada es de $47604.327
4. El costo medio por beneficiario apoyado es de $2129.572

Así, el presente análisis se basa en los resultados de base socio-económicos y los resultados de las encuestas realizadas en la fase de campo de la investigación. Se utiliza el análisis de costo-beneficio para determinar los méritos relativos de inversión en el programa, con el propósito de obtener una distribución eficiente de los recursos y de mejorar el bienestar socio-económico. En este caso, una de las alternativas del programa es no tener un programa de fomento y desarrollo de las culturas indígenas en México.

Debido a la dificultad de asignar un valor monetario a los valores culturales, los análisis de costo-beneficio, para programas como el PROFODECI, son generalmente cualitativos más que cuantitativos.

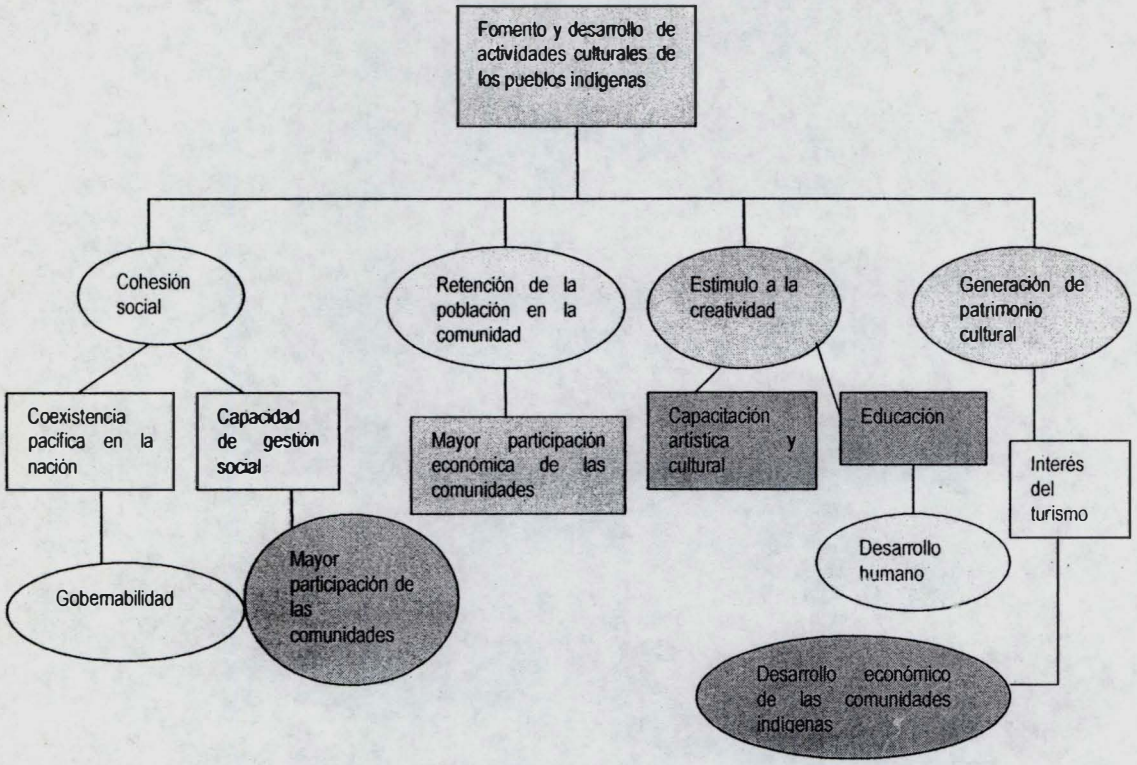
Para evaluar los programas sociales, dentro de los cuales se puede ubicar el PROFODECI, es necesario aplicar con cierta flexibilidad el análisis costo-beneficio, debido a la existencia de dos importantes peculiaridades: en primer lugar, los beneficios relevantes son aquellos de carácter indirecto, que por definición recaen sobre la población beneficiaria y no sobre la institución ejecutora; y en segundo lugar, la especial dificultad para valorizar los beneficios, muchos de los cuales son intangibles. Por lo anterior conviene valorar el impacto que tiene y ha tenido el programa[35]. De esta forma se evalúa el impacto de los proyectos al medir los cambios que han ocurrido en las condiciones de bienestar (económicas y sociales) de la población objetivo del proyecto. Permiten evaluar el impacto del proyecto en la población objetivo, los segmentos de población que han sido más o menos afectados y la identificación de insumos que producen el mayor impacto al más bajo costo. También provee información sobre la interacción entre las intervenciones del proyecto, las características de los beneficiarios, externalidades y su contribución (o no) al impacto.

Por lo anterior, en el caso de los programas y proyectos sociales, lo más adecuado es utilizar el Análisis Costo-Impacto (ACI)[36]. El ACI se basa en una relación entre los costos (monetarios) y el impacto (medido en indicadores de la variable que da cuenta del problema), calculándose el costo por unidad de impacto. Esto no implica descuidar el análisis de la eficiencia, sino todo lo contrario. Se persigue optimizar el uso de los recursos a la luz del impacto que estos generan.

De esta forma se plantean dos escenarios:

[35] Para mayor referencia consultar Cohen, E. y Franco R. 1993. Evaluación de proyectos sociales. Ed. S. XXI. México.
[36] División de Desarrollo Social, 2003. CEPAL, Naciones Unidas

El escenario en el cual opera el PROFODEC



La diversidad cultural que caracteriza a México es fuente de gran riqueza para la sociedad, ya que de cierta forma está relacionada con otras actividades como el turismo, una de las principales actividades económicas del país. El respeto y la valoración de la diversidad cultural contribuyen al dinamismo social y económico, y son factores positivos en la promoción de la cohesión social, la coexistencia pacífica en la nación, la gobernabilidad, el desarrollo humano y los derechos humanos.

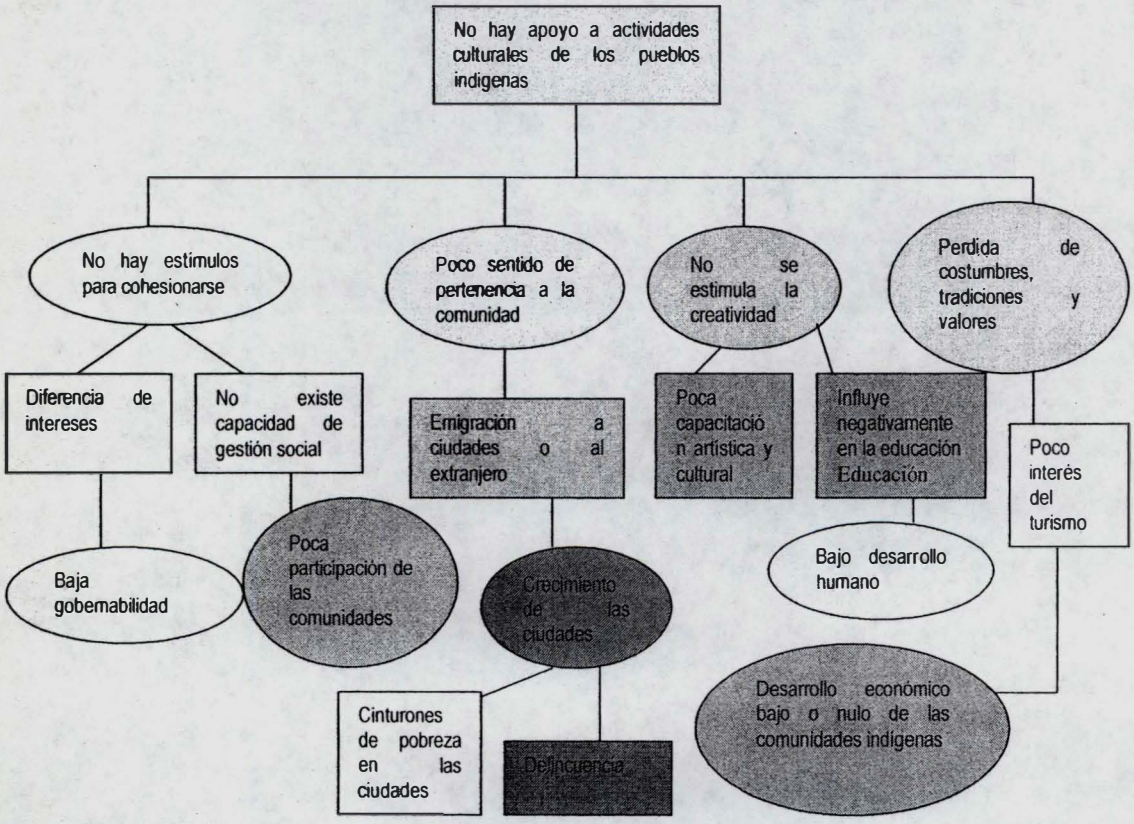
La política cultural gubernamental que preserva y promueve la diversidad cultural como un factor fundamental del desarrollo social y económico del país sirve como mecanismo clave en la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida.

La diversidad cultural, esa multiplicidad de estructuras, valores, tradiciones, conocimientos y manifestaciones de ideas, estéticas, sociales y tecnológicas que poseen las comunidades, constituye, hoy en día, un importante patrimonio y fuente generadora de riqueza para la sociedad, no sólo desde el punto de vista económico, social y político, sino como factor fundamental del desarrollo integral y armónico de los mismos.

Los productos culturales se consideran como activos que transmiten valores, ideas y significados o, en otras palabras, instrumentos de comunicación social que contribuyen a modelar la identidad cultural de una comunidad determinada.

La cultura como actividad universal promueve una realización más harmónica de la persona humana, la cohesión social, el respeto mutuo y el desarrollo, asimismo todas las personas pueden participar y beneficiarse de la misma.

Un escenario sin PROFODECI



El escenario planteado sin un programa de fomento y desarrollo de las culturas indígenas, lleva a establecer que a pesar de no existir costos para la unidad operativa, se generan impactos negativos que podrían generar costos mayores a la sociedad.

Por lo anterior, el análisis muestra que el efecto socio-económico global del PROFODECI ha sido positivo, lo cual concuerda con la percepción de las autoridades locales y regionales.

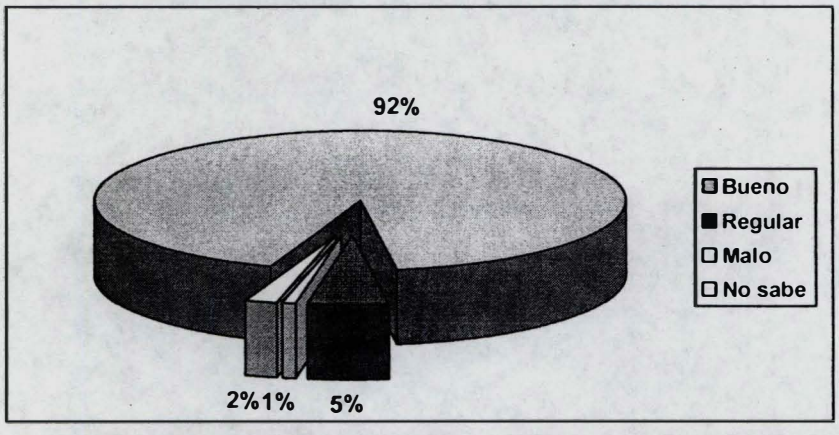
Componente o actividad del programa	Impacto sobre los beneficiarios
Empleo directo	+
Empleo indirecto	+
Economía del área	+
Incremento comercial	+
Desarrollo de la comunidad	++
Planeamiento y organización participativa	++++
Capacitación	++
Educación	++
Seguridad ciudadana	++

Sin embargo, son diferentes los niveles de impacto que el programa ha tenido con respecto a sus componentes. La parte que ha sido más impactada positivamente es la que tiene que ver con la organización y participación de la comunidad.

Desempeño de los grupos apoyados por el PROFODECI según la comunidad

Dado que los proyectos culturales apoyados por el PROFODECI tienen un impacto sobre la comunidad fue necesario saber cual era la percepción de los habitantes con respecto al desempeño que han tenido los proyectos (medido por los grupos) en sus comunidades. La gran mayoría, un 92% de los encuestados, califica de bueno el desempeño de los grupos, mientras que un 5% de los encuestados mencionó que el desempeño de los grupos era regular; en contraste, solo 1% de los encuestados califican como malo el desempeño de los grupos apoyados

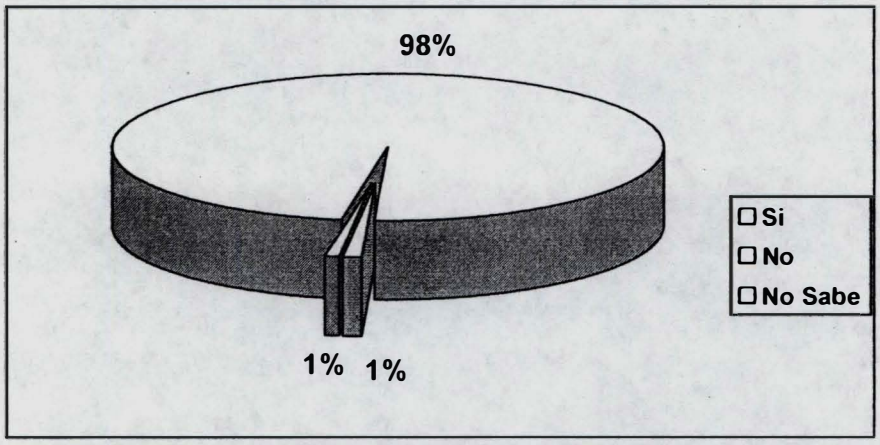
Gráfica 20 Desempeño de los grupos apoyados



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Relacionado con el análisis anterior, la mayoría de las comunidades indígenas consideran que los proyectos apoyados por el PROFODECI les ayudan a mantener las tradiciones culturales de sus comunidades.

Gráfica 21 ¿Los proyectos apoyados por el PROFODECI ayudan a mantener las tradiciones de las comunidades?

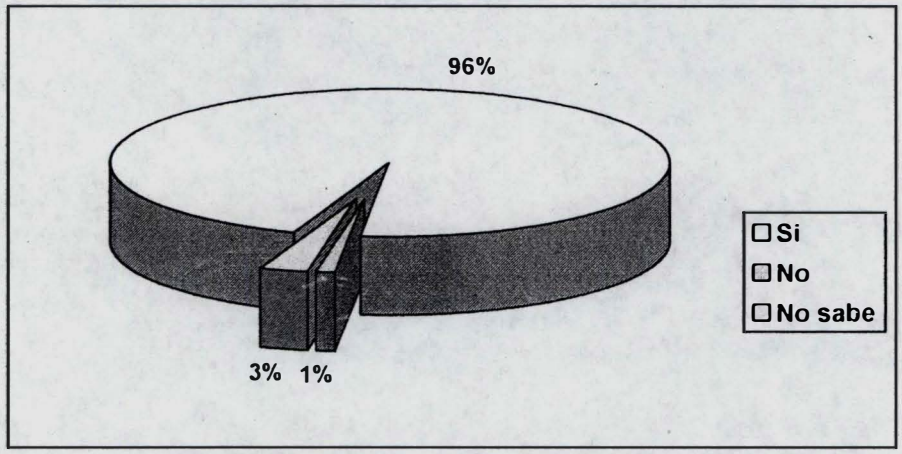


Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

La cultura tiene potencial para fomentar los valores, la creatividad, la cohesión social, el mejoramiento de la calidad de vida y la búsqueda de la paz. Por medio de la cultura se revelan los modos de como los pueblos viven juntos y las maneras como éstos construyen sus memorias, elaboran productos y establecen lazos de confianza que posibilitan que las sociedades funcionen. De hecho, los valores culturales son base para

el desarrollo y contribuyen profundamente a la cohesión social al fomentar la confianza, la cooperación, la asociación, la corresponsabilidad, la identidad y el respeto. De la misma forma la cultura genera procesos creativos con un alto potencial de contribuir al crecimiento económico, incide marcadamente sobre el estilo de vida de los grupos sociales, actúa como constructor de memoria e identidad regional y nacional en un mundo cada vez más globalizado, y permite aprovechar creativamente el tiempo libre. Todo esto se ve claramente en la importancia que las comunidades indígenas le dan a las actividades culturales ya que el 96% de los encuestados ve a las actividades culturales como importantes.

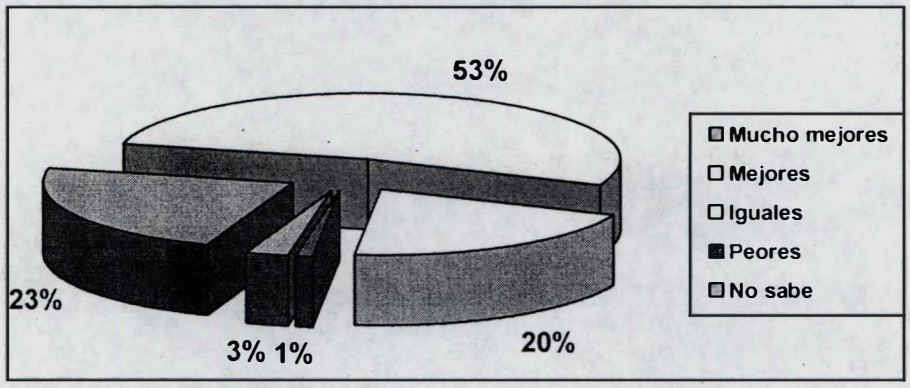
Gráfica 22 ¿Son importantes para las comunidades indígenas las actividades culturales?



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

Los beneficios que se tienen al fomentar la cultura indígena son la unidad, la solidaridad y la cohesión social. Según los datos de campo, un 76% de los encuestados considera que la existencia de grupos culturales apoyados por el PROFODECI han llevado a relaciones en la comunidad mejores (53%) o mucho mejores (23%).

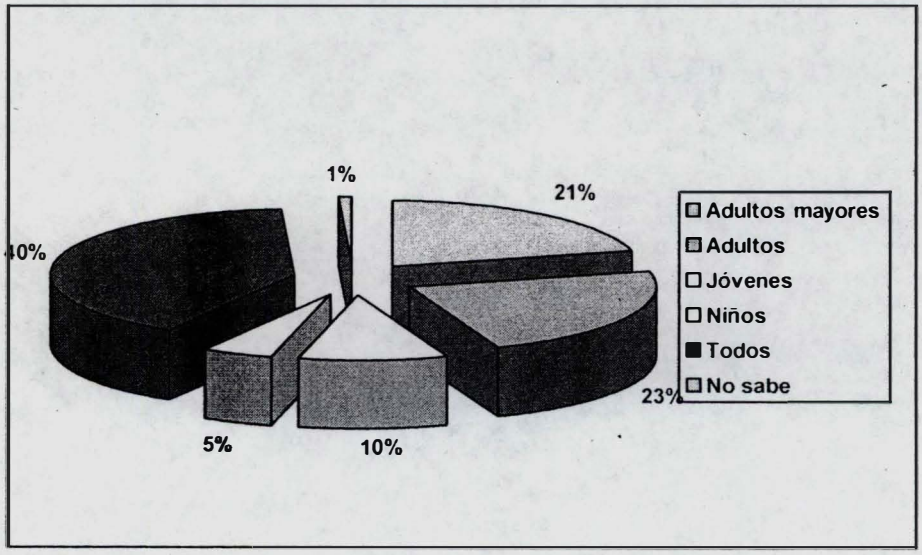
Gráfica 23 Relaciones sociales en las comunidades con proyectos apoyados por el PROFODECI



Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

En cuanto a la percepción, por parte de la comunidad, de quien participa más en las actividades culturales se tiene que un 40% de los encuestados considera que toda la comunidad en general participa. Un 23% considera que son los adultos los que tienen mayor participación en actividades culturales. El 21% considera que los adultos mayores son los más participan en dichas actividades, mientras que un 10% y 5% considera que son los jóvenes y los niños los que más participan, respectivamente.

Gráfica 24 Participación en actividades culturales de acuerdo a Edad



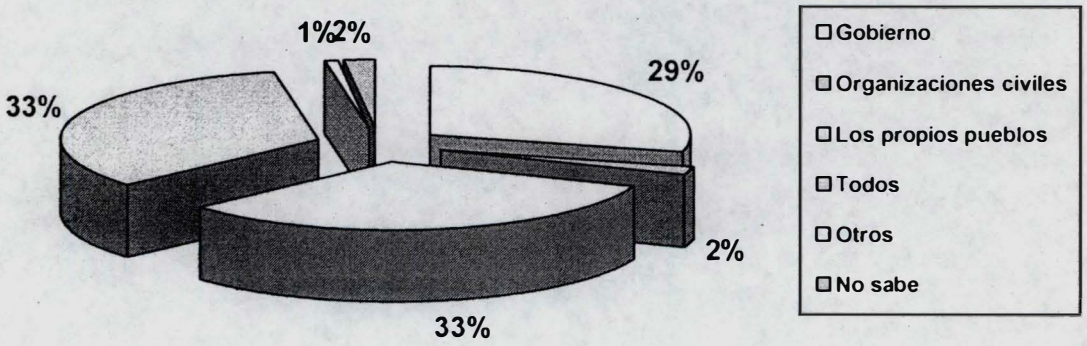
Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

El PROFODECI ha creado oportunidades para aumentar la experiencia en actividades de planeamiento participativo, principalmente dentro de las comunidades. Esta participación ha mejorado en forma ideal, la efectividad de las organizaciones locales para representar sus propios intereses y necesidades, no sólo ante los representantes del PROFODECI, sino también ante el Gobierno, las ONGs y ante otros grupos de interés que están involucrados en las actividades de desarrollo.

El PROFODECI ha promovido el fortalecimiento organizacional y de capacidad de gestión de las comunidades para lograr que sean ellas mismas quienes identifiquen y satisfagan sus propias necesidades, logrando así sostenibilidad. De igual forma el PROFODECI ha promovido el desarrollo de capacidades en las comunidades, lo que a su vez mejora la habilidad de las mismas para obtener mayores beneficios del programa.

Uno de los objetivos de los programas sociales es que las comunidades se hagan concientes del papel que ellas juegan en su propio desarrollo, de cierta forma esto se está logrando y puede verse de acuerdo a los que contestaron los habitantes de las comunidades indígenas visitadas. Para un 33% de los encuestados son los propios pueblos los que deben responsabilizarse del fomento de actividades culturales, con igual porcentaje los encuestados consideran que deben participar el gobiemo, las organizaciones civiles y los propios pueblos en el fomento de la cultura. Aún así, sigue siendo significativa la mención (29%) de que es el gobierno el que debe ser responsable de fomentar las actividades culturales.

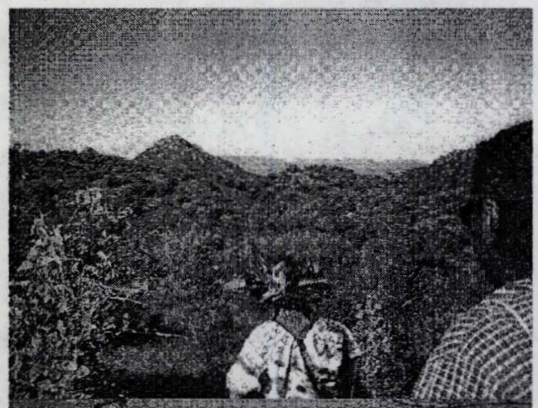
Gráfica 25 Percepción de los pueblos indígenas sobre quien debe ser el responsable de fomentar las actividades culturales

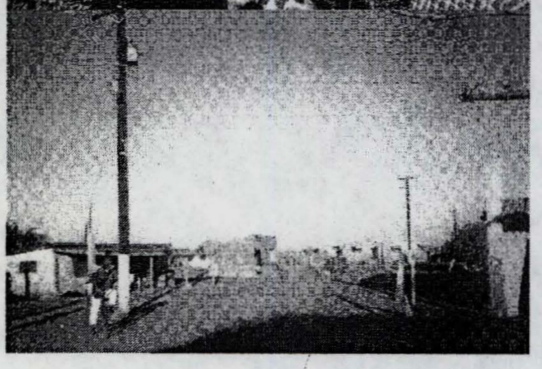


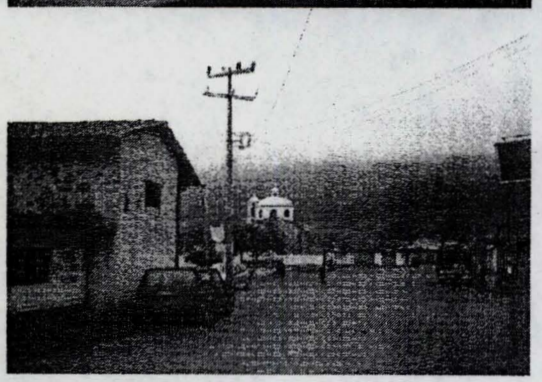
Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos de la evaluación de resultados del PROFODECI 2005.

CAPÍTULO 9

ANÁLISIS INDICATIVO DEL PROGRAMA POR ENTIDAD FEDERATIVA







El propósito de este capítulo es hacer un análisis por entidad federativa sobre el comportamiento del PROFODECI, identificando resultados importantes.

El desempeño y los resultados del programa que se presentan en está sección, están íntimamente ligados a la implementación del mismo. Consideramos para este análisis los resultados y la opinión de los beneficiarios directos del programa, ya que dentro del modelo sistémico de la implementación de las políticas públicas, la población objetivo es uno de los componentes más importantes, como receptores de los recursos económicos los beneficiarios directos son un grupo susceptible de cambio dentro de sus comunidades y por tanto del entomo socio-económico de sus pueblos.

La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. De ahi que resulte indispensable preocuparnos por la claridad con que los estándares y los objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia o uniformidad con que diversas fuentes de información los difundan (Donald, Van, Carl. 1996:120-121)

Una de las caracteristicas que este modelo ofrece es que nos permite identificar las relaciones entre las distintas áreas de interés de la política, como se observará a lo largo del análisis los principales problemas que la operación del PROFODECI presenta de manera general, es decir que se repiten en todos los estados donde se realizó trabajo de campo están relacionados con una interrupción en el proceso de retroalimentación que no permite una adecuada transformación de las demandas y los recursos en resultados óptimos.

Ésta sección del análisis estará apoyada en los resultados obtenidos de las siguientes variables: difusión del programa, conocimiento de los objetivos, elaboración de las solicitudes, dificultad para solicitar recursos, entrega de recursos, requisitos para integrar los proyectos, financiamiento de otras fuentes, integración de los grupos y la existencia de otros grupos que realicen actividades culturales en la comunidad. Con estos elementos valoraremos la eficiencia y eficacia del PROFODECI y emitiremos las recomendaciones pertinentes para su adecuación en cada una de las entidades visitadas.

Desempeño por entidad federativa

Chiapas

En el estado de Chiapas el 70% de los beneficiarios directos tuvieron conocimiento de los apoyos que otorga el programa por otros grupos de beneficiarios, lo cual habla de que no hay una apropiada difusión directa por parte de los CCDI del mismo, lo anterior puede deberse a dos causas. La primera, lo disperso de las comunidades y la lejanía de las mismas de los centros coordinadores, si consideramos que los encargados del PROFODECI normalmente carecen de recursos humanos y materiales para desarrollar este trabajo de manera óptima, se puede entender el resultado en este rubro. La segunda causa esta vinculada con la sobrecarga de trabajo, ya que como se constató en las visitas realizadas los operadores del programa atienden en promedio tres programas además del PROFODECI.

El conocimiento del programa por terceros, genera que los beneficiarios directos en el mismo porcentaje desconozcan los objetivos del programa. Encontramos que el 86% de las solicitudes para que los proyectos recibieran financiamiento fueron elaboradas por los responsables del proyecto y por las autoridades de la comunidad, esto sugiere la existencia de capacidad autogestiva por parte de los beneficiarios directos y sus autoridades comunitarias. Sin embargo, el 70% de los beneficiarios afirmo haber enfrentando dificultades para solicitar los recursos, los principales problemas que se encontraron fueron la falta de conocimiento de las reglas de operación y las solicitudes complicadas, entre ambas causas encontramos que el 58% de los beneficiarios se quejaron. Ésta situación puede atribuirse a la falta de difusión y recursos humanos para poder dar mayor asesoría a la población objetivo.

Por otro lado, el 86% de los proyectos apoyados aseguraron haber recibido a tiempo los recursos, pero el 57% de los mismos dijo que los requisitos que le habían generado mayor problema eran la presentación de comprobantes de gastos y hacer que los bienes adquiridos se conviertan en patrimonio comunitario. En cuanto al financiamiento, encontramos que el 71% de los proyectos no recibieron recursos de otras fuentes; sobresale que sólo el 14% de las agrupaciones se formaron a petición de los CCDI, inferimos que esta situación está directamente ligada a la difusión y promoción por parte de la institución.

El 57% de los beneficiarios directos, señaló la existencia de otros grupos que realizaban actividades culturales en su comunidad y que no contaban con ningún tipo de apoyo, consideramos que el apoyo que el PROFODECI otorga en el estado de Chiapas es importante y que debería ampliarse su fuente de financiamiento, pues existe una demanda considerable de proyectos en materia de cultura indígena.

En términos generales podemos concluir que el programa en este estado presentó mayores problemas en la difusión y conocimiento de las reglas de operación, así como con las solicitudes complicadas. Por otro lado, es patente la falta de recursos humanos y materiales para que los operadores del programa realicen con mayor eficacia su trabajo.

Estado de México

En el Estado de México el programa presenta una dinámica diferente en su funcionamiento, el 43% de los beneficiarios directos se enteraron de la existencia del programa y los recursos para apoyar proyectos culturales a través de los CCDI y por visitas directas a las comunidades, aunque es un porcentaje que no alcanza la mitad de los encuestados, es notorio que el acceso a las comunidades es más fácil y rápido debido a la infraestructura con que cuenta la entidad. A pesar de estas ventajas el 57% de los beneficiarios directos sigue desconociendo los objetivos del programa.

El 71% de las solicitudes fueron elaboradas por los responsables del programa, las autoridades locales y conocidos o familiares de los beneficiarios, esto supone la participación y difusión de los proyectos entre sus respectivas comunidades y pueblos. Por otro lado, el 14% de entrevistados dijo haber tenido problemas para solicitar los recursos y el mismo 14% manifestó que las solicitudes complicadas le generaron la mayor dificultad enfrentada para realizar el trámite.

En cuanto a la entrega de los recursos el 71% de beneficiarios dijo haberlos recibido a tiempo y no señalaron problemas en la comprobación de gastos o respecto a la propiedad comunitaria de los bienes adquiridos. El 100% de los proyectos encuestados en está entidad no recibió ningún tipo de apoyo económico externo, y el 71% de las agrupaciones fueron propuestas por familiares de los beneficiarios.

El 43% de los beneficiados directos entrevistados manifestaron la existencia de otras agrupaciones

culturales en sus comunidades que no reciben ningún tipo de apoyo y que realizan actividades culturales. Podemos concluir que en el Estado de México, hay una mayor difusión del programa de manera directa, pero falta dar a conocer los objetivos del programa. No encontramos apoyos externos que apuntalen las acciones de la CDI, con lo cual se limita el impacto del programa.

Hidalgo

En el estado de Hidalgo el 67% de los beneficiarios directos se enteraron del programa por las autoridades locales, en la totalidad de los proyectos encuestados las solicitudes fueron elaboradas por las mismas autoridades locales. El 67% de encuestados también dijo conocer los objetivos del programa. Concluimos que en el caso de Hidalgo existe una relación estrecha entre las autoridades locales y los CCDI, lo cual le permite a los operadores del programa tener mayor capacidad de difusión del programa y aprovechar los canales de comunicación entre las comunidades y sus autoridades.

Encontramos que el 67% de beneficiarios no tuvo dificultades para solicitar los recursos. Sin embargo, el 33% señaló como principal problema enfrentado para integrar sus proyectos la falta de asesoría por parte de la CDI. El 100% de los beneficiarios directos dijeron haber recibido a tiempo los recursos y ponen la entrega de comprobantes de gastos y la entrega de evidencias como principales dificultades para cumplir con las reglas de operación del programa.

En este caso el 100% de los entrevistados dijeron haber recibido apoyo de otras fuentes para sus proyectos, generalmente está fuente son las propias comunidades, esto se puede corroborar si observamos que la mayoría de estos proyectos son de danza o celebraciones patronales de sus comunidades donde regularmente la comunidad aporta un porcentaje de los gastos. Finalmente, observamos que en este caso hay una participación tripartita entre autoridades locales, vecinos y promotores de los CCDI para formar grupos culturales y la mayoría de los encuestados señaló la existencia de otros grupos en sus comunidades que son susceptibles de ser apoyados.

En términos generales encontramos un desempeño bueno del programa en está entidad, parece existir una buena relación entre autoridades locales y autoridades de los CCDI, lo cual puede potenciar el impacto del programa si se mantiene la transparencia del mismo y la comunicación estrecha con las comunidades.

Michoacán

En Michoacán encontramos que el 75% de los beneficiarios directos se enteraron del programa y sus apoyos a través de las autoridades locales y otros grupos que habían recibido el apoyo con anterioridad. Se observa una falta de difusión directa del programa, esto puede deberse a la carga de trabajo en los CCDI o a la falta de recursos para gastos de operación del mismo.

A pesar de la falta de difusión directa, el 62% de los encuestados afirmó conocer los objetivos del programa. En la elaboración de las solicitudes el mismo porcentaje dijo que las realizaron los responsables del proyecto y la mayoría dijo también que no tuvo dificultades para solicitar los recursos. Del 38% de beneficiarios que dijo tener problemas para integrar sus proyectos, señalaron como principales causas las solicitudes complicadas. El 100% dijo haber recibido a tiempo los recursos y para el 50% de encuestados los requisitos que les generaron mayores problemas fueron presentar comprobantes de gastos y realizar asambleas comunitarias.

Sólo el 50% de los beneficiarios directos asegura haber recibido recursos de otras fuentes externas al PROFODECI. Por otro lado el 50% de los grupos u organizaciones aseguran haberse creado por iniciativa de los vecinos de la comunidad. Asimismo el 62% de encuestados señaló la existencia de otros grupos en su comunidad que realizan actividades culturales y no reciben apoyo para sus actividades.
La operación del PROFODECI en Michoacán puede considerarse como satisfactoria. Sin embargo el rubro de la difusión presenta el mismo problema que en otras entidades, se necesita prestar mayor asesoría a la población objetivo y buscar canales de difusión más directos, con la finalidad de tener mayor impacto y cobertura de la demanda existente en la entidad.

Nayarit

En Nayarit el 63% de los beneficiarios fueron notificados de manera directa por promotores de los CCDI y el 75% aseguró conocer los objetivos del programa. En este caso las respuestas guardan congruencia pues al ser difundido de manera directa es más fácil dar a conocer los objetivos del mismo. La elaboración de las solicitudes fue realizada en un 38% por los beneficiarios con asesoría por parte de los CCDI y otro

38% por autoridades de la comunidad. La mayoría manifestó no haber tenido problemas para solicitar los recursos.

El 62% de los beneficiarios directos recibió a tiempo los recursos y sólo el 13% encontró como problema la presentación de comprobantes. El total de los proyectos encuestados dijeron no haber recibido otros recursos adicionales o complementarios. El 38% de los grupos u organizaciones fueron creados a iniciativa de los vecinos de la propia comunidad. Y el 75% de beneficiarios señalo la existencia de otros grupos susceptibles de apoyo.

La operación del programa en Nayarit no presenta grandes problemas, persiste como principal obstáculo la comprobación de los gastos. No se observa, la participación de otras instituciones públicas o privadas que estén apoyando con recursos las manifestaciones culturales indígenas, lo que deja al PROFODECI como única fuente de financiamiento, con una demanda similar a la cantidad de proyectos apoyados que no es cubierta en este momento. La relación entre autoridades locales y CCDI es buena y observamos coordinación entre los operadores del programa y las autoridades comunitarias.

Oaxaca

En el estado de Oaxaca el 75% de los beneficiarios directos se enteraron del programa y sus apoyos por las autoridades locales y a través de la radiodifusora. El 87% de los mismos, dijo conocer los objetivos del programa y el 62% de las solicitudes fueron elaboradas por los responsables del proyecto. Por las características de las comunidades en la entidad y el trabajo que se ha venido realizando con anterioridad por parte de los CCDI, inferimos que hay un mayor conocimiento por parte de la población objetivo del programa y una mayor capacidad de gestión por parte de los beneficiarios directos.

Para el 62% los beneficiarios directos hubo dificultades para solicitar los recursos y señalan la complejidad de las solicitudes como principal obstáculo. El 100% recibieron los recursos a tiempo y el 50% dijo no tener ningún problema con los requisitos solicitados después de recibir el apoyo. Las dificultades a las que aluden los beneficiarios en la solicitud de recursos, obedece a que la lejanía de las comunidades dificulta que los operadores del programa y los propios beneficiarios se desplacen con rapidez o entreguen lo que se les pide a tiempo.

El 75% de los proyectos analizados no recibieron apoyo de otras fuentes y el 50% de las agrupaciones fueron promovidas para su formación por autoridades locales. Finalmente el 50% confirma la existencia de otros grupos que también realizan actividades culturales en su comunidad.

En esta entidad los principales problemas en la operación del programa se vinculan a la cantidad de comunidades que se atienden por parte de cada CCDI, la lejanía de las poblaciones y la falta de recursos humanos para brindar un mejor servicio. Asimismo, persiste la falta de apoyo externo que coadyuve con el PROFODECI.

Puebla

En Puebla el 45% de los beneficiarios conocieron el programa a través de los promotores de los CCDI y de la radiodifusora indígena. El 55% dijo conocer los objetivos del programa y el 64% de las solicitudes fueron elaboradas por los responsables de los proyectos. Los datos obtenidos nos sugieren que la difusión del programa es buena, es notoria la participación de la radiodifusora indígena.

El 64% de beneficiarios enfrentó problemas para solicitar los recursos y el 45% de estos problemas fueron con solicitudes complicadas y falta de información sobre las reglas de operación. El 82% recibieron los recursos a tiempo y el principal motivo de queja fue la realización de asambleas comunitarias., este problema sólo ocurre con algunos de los proyectos de música donde los beneficiarios son un trío o grupo pequeño de músicos, la percepción de la comunidad es que el beneficio es muy limitado y por lo tanto se rehúsan a avalar a estos grupos.

El 100% de los proyectos encuestados no recibió otro apoyo para realizar sus actividades y 54% de las organizaciones o grupos fue promovida por vecinos y familiares. El 45% señala a otros grupos que realizan actividades culturales en su comunidad.

Como se ha venido observando los problemas con la complejidad de las solicitudes y la guía para la elaboración de los proyectos sigue siendo el principal obstáculo para los solicitantes de apoyo ante la CDI. Por otro lado, al igual que en otras entidades en Puebla existe una demanda cautiva de grupos que son

susceptibles de apoyarse, consideramos además que debe haber una mayor presencia de los operadores del programa en las comunidades con la finalidad de explicarles a los beneficiarios indirectos la importancia y el impacto que el rescate de una manifestación cultural puede tener en su pueblo, tanto en el tejido social como en los posibles beneficios económicos o de patrimonio comunitario que el financiamiento de un proyecto genera.

Querétaro

En el estado de Querétaro el 75% de beneficiarios directos se enteraron de los apoyos que proporciona la CDI a través de sus autoridades locales, y el mismo porcentaje manifestó desconocer los objetivos del programa. Según los datos obtenidos el 50% de las solicitudes fueron elaboradas por los responsables del proyecto. Asimismo, el 50% manifestó haber tenido problemas al solicitar los recursos, la principal queja son los tramites excesivos. En este estado, la difusión del programa y el acompañamiento que los operadores del programa deben ofrecer en la elaboración de las solicitudes, pueden calificarse como deficientes.

El 75% de los proyectos apoyados recibieron los re cursos a tiempo y el requisito con el que tienen mayor dificultad es la entrega de comprobantes. El total de estos proyectos no recibió apoyo de otra fuente, la mayoría de los grupos fueron creados a propuesta de vecinos y familiares. El 50% de los beneficiarios afirmo que existen otros grupos en sus comunidades que no reciben ningún apoyo.

La evidencia obtenida de los beneficiarios es congruente con las quejas de los operadores del programa, existe una percepción por parte de estos que hay poco interés de las comunidades en participar, los recursos para realizar su trabajo son escasos y el exceso de tramites sobre todo para proyectos de danza retrasa el trabajo. Asimismo, consideran que el Modelo de Atención Diferenciada no les sirve para realizar su trabajo y que aumenta las cargas del mismo, finalmente existe el malestar por parte de los CCDI de no tener comunicación directa con CDI central, sólo con la delegación, lo cual les parece inadecuado por que limita el flujo de comunicación que debe existir entre ambas instancias. Encontramos en este estado un foco rojo que debe ser atendido en el corto plazo para evitar que el programa se erosione y se pierda el impacto logrado hasta el momento.

San Luis Potosí

En está entidad el 58% de los beneficiarios se enteraron del programa a través de la CCDI y la radio difusora indígena. El 70% dijo conocer los objetivos del programa y el 70% de las solicitudes fueron elaboradas por los responsables del proyecto asesorados por los responsables de operar el programa. La difusión del programa y el conocimiento de los objetivos son positivos, destaca el acompañamiento de los operadores del PROFODECI en la elaboración de las solicitudes.

El 50% de los beneficiarios directos recibió a tiempo los recursos solicitados. Aunque el 70% señaló tener problemas con la presentación de comprobantes de gasto, entrega de evidencias y de actas. El 86% de los proyectos encuestados no recibieron apoyo de otra fuente externa al PROFODECI, y el 70% de las agrupaciones se formaron por iniciativa de vecinos de la comunidad, un porcentaje igual apunto la existencia de otros grupos en sus comunidades que realizan actividades culturales y que no reciben apoyo alguno.

En términos generales, puede decirse que en el estado de San Luis Potosí se ha generado una interacción positiva entre las comunidades indígenas y los operadores del programa, si bien se presentaron algunos problemas con la comprobación de los gastos y la presentación de evidencias, consideramos que estas situaciones pueden corregirse con capacitación comunitaria por parte de los responsables del programa. El resto de las variables presentan un resultado favorable en la operación.

Sonora

En el caso del estado de Sonora el 60% de los beneficiarios directos conoció del programa y sus apoyos a través de los CCDI y la radiodifusora indígena. El 80% dijo conocer los objetivos del programa. El 60% de las solicitudes fueron elaboradas por los beneficiarios directos con asesoría de los promotores de los CCDI. En está entidad pudimos constatar que el desempeño de los operadores del programa a pesar de las limitaciones de recursos ha tenido gran impacto en la población y se han generados dinámicas de trabajo conjunto entre las autoridades comunitarias y los operadores para difundir el programa y asesorar a la población.

Los mayores problemas enfrentados por los beneficiarios son los trámites excesivos. El 80% de los proyectos apoyados recibieron los recursos a tiempo, pero aparecen como requisitos difíciles de cumplir presentar comprobantes de gastos, realizar reuniones comunitarias y hacer que los bienes adquiridos sean patrimonio comunitario, no obstante la asesoría brindada por los CCDI, está situación generalmente obedece a problemas o conflictos internos de las comunidades.

Sobresale que el 60% de los proyectos apoyados por la CDI recibieron recursos de otra fuente. Y el 80% de los grupos se organizó a partir de iniciativa de los vecinos de la comunidad. El 60% de beneficiarios manifestó la existencia de otros grupos en sus comunidades susceptibles de apoyo.

El impacto que la operación del PROFODECI ha tenido en el estado de Sonora puede considerarse como bueno, consideramos que si se debe prestar atención al problema de las reuniones comunitarias y aclarar entre la población objetivo el carácter del patrimonio comunitario para evitar conflictos al interior de las comunidades y fortalecer el tejido social de las mismas. Por otro lado enfrenta los mismos problemas que se han venido repitiendo en otras entidades falta de recursos, trámites excesivos, dificultades para comprobar gastos.

Quintana Roo

En está entidad el 50% de los beneficiarios directos se enteraron de la existencia del programa y sus apoyos para financiar proyectos culturales por promoción directa de los CCDI. En un porcentaje similar dijeron conocer los objetivos del programa. El total de beneficiarios directos participó en la elaboración de las solicitudes con la asesoría de los promotores del programa, está situación se plantea como positiva porque va generando una relación más amplia entre las comunidades y los CCDI permitiendo una mayor difusión del mismo.

El 100% señalaron haber tenido problemas para solicitar los recurso, sobresaliendo solicitudes complicadas y la falta de información sobre las reglas de operación como las causas con mayor incidencia. Todos los proyectos encuestados recibieron a tiempo los recursos. Por otro lado, los requisitos con más problemas para cubrir fueron la presentación de comprobantes de gasto y la entrega de evidencias.

La mitad de estos proyectos si recibieron recursos de otra fuente. La totalidad de las iniciativas para formar las agrupaciones provinieron de las autoridades locales y por voluntad de los propios beneficiarios. Finalmente todos los encuestados dijeron que existian otros grupos en sus comunidades que podrían ser apoyados.

Observamos que en caso de Quintana Roo, las comunidades son proclives a involucrarse más en los proyectos y que la relación con las autoridades comunales y los CCDI es amplia, esto ha generado que los beneficiarios se manifiesten satisfechos con el trabajo que realiza la CDI en está entidad.

Yucatán

El 50% de los beneficiarios encuestados fueron notificados por promoción directa y otro 50% se enteraron por otros grupos. En cuanto al conocimiento de los objetivos del programa la opinión esta dividida el 50% dice conocerlos y el otro 50% no. Las solicitudes fueron llenadas por los responsables del proyecto y por los propios beneficiarios con asesoría de los CCDI.

El 50% de los proyectos recibieron a tiempo los recursos, para un porcentaje similar los requisitos más complicados son presentar comprobantes de gastos y realizar reuniones comunitarias, este último aspecto puede estar vinculado a conflictos internos o ha posibles divisiones en la comunidad generadas por situaciones ajenas al PROFODECI, como lo constatamos en el trabajo de campo realizado en la entidad.

El 50% de estos proyectos recibió recursos de otras fuentes, principalmente cooperaciones voluntarias de la propia comunidad. Por lo que respecta a las iniciativas para conformar grupos en su mayoría fueron propuestas por profesores locales y por los CCDI. Todos los encuestados señalan la existencia de otros grupos culturales en sus comunidades.

Consideramos que en Yucatán la operación del PROFODECI no presenta problemas diferentes a los que se han venido repitiendo en todos los demás estados analizados, por tanto puede calificarse como satisfactoria susceptible de mejorarse.

Guerrero y Sinaloa

En el caso de Guerrero y Sinaloa la evidencia empírica con que contamos es sólo de un proyecto en cada entidad, en ambos casos los resultados mantienen la misma tendencia que en el resto de las entidades, por lo cual inferimos que el desempeño del programa cumple con los requerimientos necesarios para no hacer recomendaciones particulares, por lo tanto las conclusiones generales contemplaran también a estos dos estados.

CONCLUSIONES

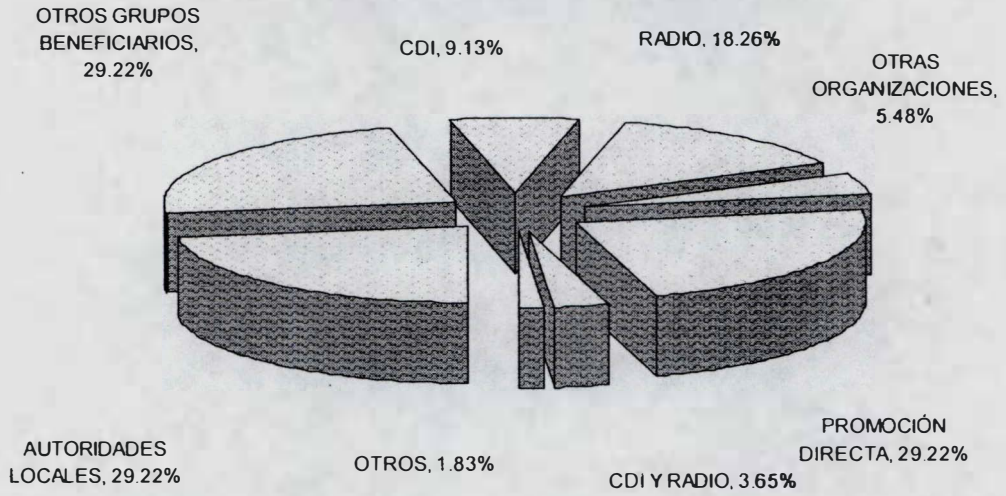
En está parte presentaremos un balance general de todas las entidades analizadas, por lo tanto, señalaremos cuales son los problemas más recurrentes (difusión del programa, dificultad para solicitar los recursos, elaboración de los proyectos, requisitos más difíciles de cumplir) de manera gráfica con la intención de que el lector puede visualizar de manera condensada los resultados, y se puedan derivar las recomendaciones pertinentes.

Podemos calificar el desempeño del PROFODECI, según la percepción de los beneficiarios directos como buena. Sin embargo, presenta problemas inherentes al diseño del mismo los cuales requieren de una modificación a reglas de operación, reducción de trámites y la creación o ampliación de canales de información de la CDI hacia los pueblos y comunidades indígenas.

Por otro lado se presenta una serie de situaciones que pueden ser corregidas con cambios menos profundos y un mayor apoyo de recursos materiales y humanos para cumplir eficazmente con los objetivos del programa.

El problema más recurrente en todas las entidades donde se realizó trabajo de campo lo presenta la falta de difusión del programa, como se puede observar en el siguiente grafico.

MEDIO DE DIFUSIÓN POR EL QUE SE ENTERARON LOS BENEFICIARIOS DIRECTOS DE LOS APOYOS DEL PROFODECI



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo realizado.

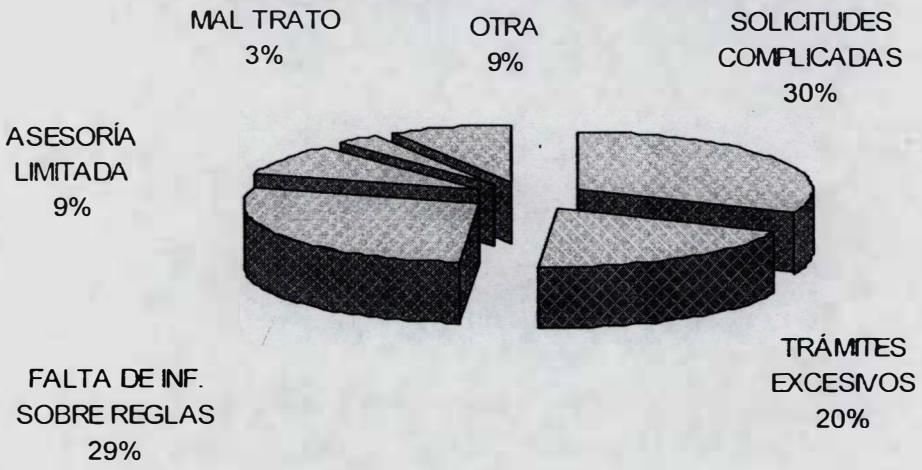
Consideramos que parte de esta problemática está estrechamente ligada a la falta de recursos humanos y materiales con que opera el programa, así como a la excesiva carga de trabajo de los operadores del mismo; por lo tanto, sería pertinente que la CDI aprovechara los canales naturales de comunicación entre los pueblos indígenas y los capacitara para realizar está tarea de manera más formal.

De está manera, la difusión del programa sería más directa y clara, permitiéndole tanto a los beneficiarios directos como indirectos conocer los objetivos del programa y los beneficios que el PROFODECI proporciona a las comunidades donde apoya proyectos culturales, evitado con ello divisiones y conflictos al interior de los pueblos y comunidades.

Otro de los problemas que se presentaron en la operación del programa en todas las entidades analizadas fue la queja de solicitudes complicadas y trámites excesivos, entre ambas causas tenemos el 50% de

respuestas, asimismo sobresale la falta de información sobre las reglas de operación como el tercer indicador dentro de este rubro, como se observa en el gráfico.

PRINCIPALES DIFICULTADES QUE ENFRENTARON LOS BENEFICIARIOS DIRECTOS DEL PROFODECI



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo realizado

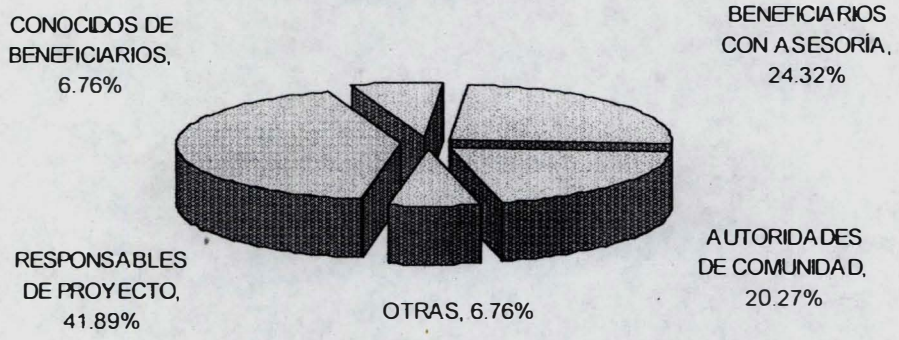
El problema de las solicitudes complicadas y los trámites excesivos, se debe a un problemas de diseño del programa, los cuales requieren de modificaciones en las reglas de operación y en algunos procesos de la operación, como el caso de la dictaminación de los proyectos, que como ya se ha mencionado en otro apartado le genera conflictos a los propios operadores del programa y en consecuencia a los beneficiarios directos e indirectos del mismo.

Por otro lado, la falta de información y desconocimiento de las reglas de operación es un problema que vinculamos a la difusión del programa, ya que donde la difusión es buena los beneficiarios dicen conocer de manera más clara las reglas del programa. Sugerimos en este caso, que se considere la posibilidad de simplificar los formatos y proporcionar cursos de capacitación a líderes comunitarios sobre el funcionamiento del programa, conocimiento de las reglas de operación, llenado de solicitudes y requicitar proyectos con la finalidad de que apoyen a los operadores del PROFODECI en este proceso.

Respecto a los problemas presentados para la elaboración de los proyectos y el llenado de las solicitudes y

guía de formulación del proyecto, encontramos que la participación de los CCDI es limitada comparada con otros actores, como se observa a continuación.

REALIZACIÓN DEL PROYECTO Y SU PRESENTACIÓN ANTE EL PROFODECI

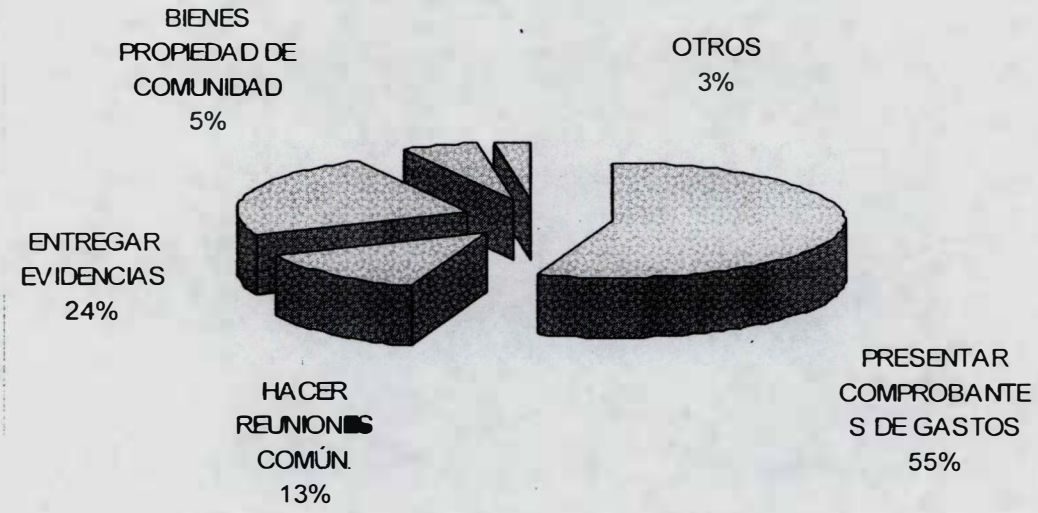


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo realizado..

El que sólo el 24.3% de beneficiarios directos reciban asesoría, podría suponer que hay suficiente información y capacidad autogestiva por parte de los beneficiarios. Sin embargo, cuando observamos las quejas por lo complicado de los formatos y los trámites excesivos, se observa la necesidad de que haya un mayor acercamiento y acompañamiento por parte de los CCDI hacia los beneficiarios para subsanar esa falta de información. Como se ha mencionado no hay los suficientes recursos humanos y materiales para operar con eficacia el programa, pero consideramos que si se aprovechan las capacidades autogestivas de las población y los esfuerzos de las autoridades locales y comunitarias los CCDI podrían lograr un mayor impacto en la población objetivo.

Finalmente en el siguiente grafico mostramos cuales son los requisitos que más problemas le ocasionan a los beneficiarios directos una vez que han realizado el proyecto.

REQUISITOS QUE GENERAN MÁS PROBLEMAS A LOS BENEFICIARIOS DIRECTOS DEL PROFODECI



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo realizado..

La entrega de comprobantes de gastos es el principal problema y la principal queja en este rubro, está situación se viene repitiendo en todas las entidades analizadas, consideramos que debería haber mayor capacitación al respecto para los encargados de realizar las compras, recordemos que la mayoría de estas personas son analfabetas y desconocen el resto del proceso que sigue un proyecto una vez que ellos han recibido los recursos.

En muchos de los casos la elaboración de un acta comunitaria avalada por las autoridades locales podría ser suficiente para acreditar los gastos realizados por los grupos u organizaciones culturales. Lo anterior, les daría un voto de confianza a las comunidades y sus autoridades contribuyendo con ello a fortalecer el tejido social de los mismos.

La entrega de evidencias ocupa el segundo lugar entre los requisitos a cumplir por parte los grupos que realizan un proyecto, consideramos que este requisito podría ayudar a corroborar el gasto realizado en el proyecto y reafirmaría las relaciones comunitarias. Por tanto, sugerimos que se preste más atención a este punto y se apoye a los operadores del programa para que puedan capacitar a los beneficiarios directos y se logre con la obtención de estas evidencias dar a conocer el programa al resto de la sociedad potenciando con ello su impacto en los pueblos indígenas.

Otro aspecto relevante que encontramos, fue la respuesta favorable en todos los estados sobre la existencia de más agrupaciones de carácter cultural que podrían ser apoyadas por el PROFODECI, esto confirma una demanda no atendida y abre la posibilidad para ampliar el programa y mejorar su cobertura en el corto plazo.

Una vez que se analizó parte de proceso administrativo que genera problemas al implementar el PROFODECI, cuando entramos el tema de su pertinencia los resultados son muy evidentes. El PROFODECI podemos tipificarlo como una política distributiva, es decir, distribuyen beneficios que ayudan a los intereses. En este caso lo intereses del Gobierno Federal.

Lo anterior lo podemos concluir debido a que éste programa por la naturaleza de la relación entre los actores encontramos que: La burocracia federal (central y regional), es decir la CDI, las Delegaciones Estatales y los CCDI, están interesadas principalmente en la suavidad del proceso y la ausencia de quejas, es decir, entre más controlado sea el proceso de implementación mejor.

Al mismo tiempo, la burocracia de la CDI está cerca de los grupos nacionales representativos de los beneficiarios, de tal manera que siempre hay un monitoreo de las actividades que están desarrollando, al igual que los CCDI dependencia más cercana a los beneficiarios y que en ocasiones sus representantes pertenecen a la sociedad que atienden.

Por lo tanto, el nivel general de conflicto es bajo, aunque no permite ningún grado de negociación, ya que el PROFODECI busca que su implementación no tenga dificultades, para ello debe mantener una buena administración del sistema y operación de rutinas bien establecidas para entregar los bienes, sin embargo en la realidad el nivel de conflicto aumenta ya que existen procesos de negociación entre burócratas y beneficiarios, lo cuál en algún grado modifica la política en algún grado.

En general el PROFODECI, cumple una acción implícita la cuál consiste en mantener un grado de estabilidad política, económica y social en las comunidades indígenas en nuestro país, en este sentido

podemos decir que política cultural gubernamental que preserva y promueve la diversidad cultural es perversa ya que no podemos apoyar fiestas indígenas, por ejemplo, cuando se necesitan no observamos desarrollo social y económico de dichas comunidades del país o mecanismo claves en la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida.

Desde otra perspectiva el PROFODECI actúa de manera vertical y su objetivo plasmado en las Reglas de Operación es el de fomentar la cultura popular indígena a través del financiamiento de proyectos culturales generados en el seno de las comunidades a partir de organizaciones indígenas establecidas e identificadas, fortaleciendo sus expresiones culturales y contribuyendo a su rescate, fomento e innovación de las tradiciones, sin embargo, éstas reglas no han establecido nuevas rutinas que faciliten la operación del programa y se mantiene con las prácticas del antiguo INI, por lo que la mayoría de los operadores del programa presentan resistencia al cambio, lo deriva en fallas debido a que no permite la flexibilidad en el uso de éstas ante un proceso de negociación entre burócratas y beneficiarios, por ejemplo.

A partir de la creación de la CDI en 2001 y sus nuevas estrategias de política pública con relación a las comunidades indígenas se consolida una visión neoliberal para la atención de estos pueblos estableciéndose un aparato normativo que refleja su nuevo diseño, sin embargo, por lo que toca al PROFODECI en particular existe un intento de adaptación a esta nueva etapa que la propia CDI ha definido como política reguladora con un enfoque de transversalidad que la consolidará como gestora y promotora de las acciones gubernamentales que las distintas agencias gubernamentales realicen para el beneficio de la comunidad indígena.

Sin embargo las Reglas de Operación del PROFODECI, dejan ver a un programa que dista de esta nueva visión transversal, ya que otorga apoyos directos a las comunidades indígenas de nuestro país, es decir, no gestiona ni promueve acciones de las agencias especializadas como CONACULTA.

El aspecto anterior, junto con el pequeño presupuesto que le es asignado lo han convertido en un programa residual asignado a la Direccion de Proyectos Especiales, sin embargo contrasta la utilización de sus resultados marginales con fines propagandísticos de la propia CDI. En efecto, son las imágenes de

indígenas y sus creaciones artísticas las que utiliza esta institución para mostrar las potencialidades del indígena y de lo indígena.

Las Reglas de Operación son por su parte el ordenamiento principal en que se basan los operadores del programa, así como la población beneficiada para implementarlo y acceder a los recursos que ofrece el PROFODECI respectivamente, sin embargo este resulta para los primeros en un documento normativo de consulta desordenado que no permite entender de manera global la gestión del programa, por lo que se ha recurrido a un documento complementario, el MAD que intenta hacer más operativo y regional al programa y para los segundos se ha convertido en un documento técnico poco preciso, considerando el analfabetismo y la marginalidad de las comunidades indígenas de México a quien va dirigido.

Respecto a los tiempos presupuestales, es decir, aquellos que inician con la presentación del presupuesto al final de cada ejercicio al Congreso y el inicio real de este hasta marzo de cada año, muchos de los proyectos de las comunidades indígenas programados de acuerdo a sus tradiciones en el primer trimestre anual, son difíciles de ser financiados.

Finalmente, es cierto que el PROFODECI es pertinente debido a que es el único programa a nivel federal que apoya a las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas de nuestro país, aunque sabemos que a nivel local existen institutos, secretarias o dependencias que apoyan la cultura y que en ocasiones estos apoyos impactan en comunidades indígenas la realidad es que el PROFODECI es el único programa que se dedica atender el problema, de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Es pertinente debido a que el PROFODECI atiende prioritariamente las demandas de apoyos para el fomento cultural indígena de las 110 regiones indígenas y 24 entidades federativas del país en las que tiene presencia la CDI, apoya también a proyectos culturales presentados por miembros de pueblos indígenas dentro del rango del 30% al 100% de población indígena.

También debemos mencionar que el PROFODECI implica hacer un gasto menor a las organizaciones indígenas que realizan la actividad cultural correspondiente, sin embargo si el PROFODECI no apoyará

dichas manifestaciones culturales indígenas, cómo sucede con los miles de indígenas no beneficiados por éste programa, éstas se llevarían a cabo como tradicionalmente se han realizado.

El problema fundamental del PROFODECI son sus objetivos, los cuáles son generales y por lo mismo abracan un universo muy grande que se especifica en conceptos como fortalecimiento, rescate e innovación. Cuando en la realidad, es decir en el 2005, las principales actividades culturales que se apoyaron fueron proyectos que iban dirigidos principalmente a fomentar la "tradición ceremonial" con 244, les seguían los que hacían alusión al apoyo de la "música indígena" (bandas musicales), posteriormente financiaron 141 proyectos que buscaban a poyar la "danza indígena".

Si analizamos esta tendencia podemos observar que la mayor parte de los recursos se destino a proyectos tradicionales, es decir se apoyo la parte de fortalecimiento de actividades culturales como fiestas indígenas, bandas musicales y danza indígena. Por lo que deberíamos analizar si se necesita fortalecer o sólo rescatar.

En cuanto presupuesto el PROFODECI presenta los siguientes datos: un costo medio por proyecto de $41,565.452, un costo medio por municipio apoyado de $10,3010.03, un costo medio por localidad apoyada de $47,604.327 y un costo medio por beneficiario apoyado de $2,129.572. Estos datos reflejan que a nivel presupuestal el PROFODECI hace un esfuerzo considerable para apoyar todas las actividades que llegan. Lo anterior es reflejo de que para la administración *foxista* el tema de a cultura indígena no fue prioritario entre sus acciones, y la tendencia es que para la actual administración la situación es similar, cabe mencionar que hace poco en un comunicado de gobernación el presupuesto de la CDI fue reducido en comparación con el 2006.

Uno de los objetivos básicos del PROFODECI es financiar proyectos que busquen rescatar, fortalecer e innovar la cultura y tradiciones indígenas, para ello necesita la colaboración de instituciones públicas, privadas y de los propios pueblos indígenas. El programa no busca incidir en el ámbito productivo; sin embargo, en algunas comunidades genera recursos económicos a través del financiamiento de sus proyectos culturales, esto no implica que los beneficios económicos sean de largo plazo o permanentes. Es decir, los proyectos apoyados en una comunidad, en muchas ocasiones no obtienen apoyo al siguiente

año, esto se debe a dos razones principalmente: a) los recursos del programa son limitados y no alcanzan para cubrir toda la demanda de los pueblos indígenas en materia cultural; b) existe la percepción por parte de los operadores de que a muchos de los proyectos no se les da continuidad, para evitar la formación de clientelas y sólo en situaciones particulares con previa justificación el proyecto recibe apoyo nuevamente.

Sin embargo, en la mayoría de los casos los artículos e instrumentos adquiridos para realizar el proyecto propuesto por la comunidad, forma parte del patrimonio comunitario, lo cual consideramos puede significar un apoyo de mediano y largo plazo para la realización de sus actividades culturales.

Por otra parte, observamos que hay una relación directa entre campos culturales con menos recursos y menor asignación de proyectos autorizados, además es claro que algunos campos tienden a desaparecer y por otra parte hay una evidente concentración de proyectos en cuatro campos culturales danza, fiestas tradicionales principalmente.

Otro aspecto que se desprende de los datos analizados es la diversidad de campos culturales en que incurren las entidades federativas; el número de proyectos financiados clasificados en los diversos campos culturales puede constituir un indicador del dinamismo cultural de las entidades federativas y verificar la idoneidad del PROFODECI para responder a sus necesidades culturales a través del financiamiento de las actividades que incidan en conservar el patrimonio cultural de las comunidades.

Podemos concluir que, las fuerzas del mercado por si solas no pueden garantizar la preservación y promoción de la diversidad cultural, condición de un desarrollo humano sostenible. Desde este punto de vista, conviene fortalecer la función primordial de las politicas públicas, en asociación con el sector privado y la sociedad civil.

En cuanto a la organización se refiere, observamos la existencia de una autoridad que controla, que coordina y que configura el espacio donde se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones, dicho control se puede observar más durante el proceso de dictaminación de proyectos culturales, ya que este es el momento, a través del cual el control administrativo es asegurado por los administradores, ya que aseguran que los recursos sean utilizados efectivamente y eficientemente para dar cumplimiento a los

objetivos de la organización y por otra parte el control operativo asegura que las tareas especificas se realicen con eficacia y eficiencia.

El MAD, es una estrategia de control que se ha convertido en una herramienta que ha aumentado la posibilidad de alcanzar los objetivos básicos del PROFODECI, a costa de un aumento considerable en la carga de trabajo y de un poco interés y entendimiento por parte de los operadores, sin embargo en comparación con las reglas de operación vigente observamos que si existe un relativo grado de flexibilidad de las mismas que ayuda a los operadores a la implementación de este programa, ya que ésta ha sido más realista porque se ha realizado de acuerdo a los condiciones del contexto local. Pensando en una situación ideal, este modelo permite que los encargados de cultura de los CCDI puedan tomar la idea básica del programa y por ende de las Reglas de Operación y modificarlas según las condiciones locales especificas.

Por otra parte observamos, que como ya hemos mencionado más arriba, en cuanto a recursos humanos, financieros y materiales se refiere, el 15%, el 16% y el 15% respectivamente de los encuestados coinciden en que los recursos humanos, financieros y materiales si son escasos, lo que nos permite concluir que este no representa un problema de implementación.

Por otra parte, el 48% de encuestados contestaron que actualmente no reciben cursos de capacitación, mientras que otro 48% respondieron que actualmente sí reciben cursos. Recomendamos a la CDI que intensifique el número de cursos de capacitación, para operativos y funcionarios ya que a lago plazo puede influir en los resultados que persigue la organización en cuanto a cultura se refiere.

También podemos concluir que de acuerdo a las estadísticas, el 68% del personal que labora los CCDI encargados de cultura son hombres y sólo el 32% son mujeres.

Por otra parte, hemos descubierto que la edad promedio de estos operadores es de 41 años, lo que hace evidente implementar estrategias que apoyen el rol de funcionarios, ya que en 10 años este personal va tener mayores dificultades para realizar su trabajo.

Lo anterior, también no puede dar elementos para decir que la mayoría de los operadores de este trabajo aprendieron hacerlo a través de la práctica y no necesariamente por un proceso de capacitación en el tema. Del total de encuestados el 17.5% son técnicos agropecuarios.

En términos generales, parece que operativamente el programa funciona mejor en los lugares donde se encuentra operadores con mayor experiencia y con un número mayor de cursos de capacitación. Concretamente nuestra impresión es que las coordinaciones del programa en los estados de Michoacán, Chiapas y Yucatán operan mejor que en Oaxaca.

En específico, en el estado de Chiapas el 70% de los beneficiarios directos tuvieron conocimiento de los apoyos que otorga el programa por otros grupos de beneficiarios, lo cual habla de que no hay una apropiada difusión directa por parte de los CCDI del mismo.

En Michoacán encontramos que el 75% de los beneficiarios directos se enteraron del programa y sus apoyos a través de las autoridades locales y otros grupos. Mientras que en el estado de Oaxaca el 75% de los beneficiarios directos se enteraron del programa y sus apoyos por las autoridades locales y a través de la radiodifusora.

Por otra parte en Yucatán, el 50% de los beneficiarios encuestados fueron notificados por promoción directa y otro 50% se enteraron por otros grupos.

Por otra parte, en el estado de Chiapas encontramos que el 86% de los proyectos apoyados aseguraron haber recibido a tiempo los recursos, pero el 57% de los mismos dijo que los requisitos que le habían generado mayor problema eran la presentación de comprobantes de gastos y hacer que los bienes adquiridos se conviertan en patrimonio comunitario.

En el estado de Michoacán el 38% de beneficiarios dijo tener problemas para integrar sus proyectos, por causa de solicitudes complicadas. El 100% dijo haber recibido a tiempo los recursos y para el 50% de encuestados los requisitos que les generaron mayores problemas fueron presentar comprobantes de gastos y realizar asambleas comunitarias.

En este mismo sentido, en estado de Oaxaca el 62% de los beneficiarios directos hubo dificultades para solicitar los recursos y señalan la complejidad de las solicitudes como principal obstáculo. El 100% recibieron los recursos a tiempo y el 50% dijo no tener ningún problema con los requisitos solicitados después de recibir el apoyo. Las dificultades a las que aluden los beneficiarios en la solicitud de recursos, obedece a que la lejanía de las comunidades dificulta que los operadores del programa y los propios beneficiarios se desplacen con rapidez o entreguen lo que se les pide a tiempo.

Por último, observamos que en estado de Yucatán el 50% de los proyectos recibieron a tiempo los recursos, para un porcentaje similar los requisitos más complicados son presentar comprobantes de gastos y realizar reuniones comunitarias, este último aspecto puede estar vinculado a conflictos internos o ha posibles divisiones en la comunidad generadas por situaciones ajenas al PROFODECI.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador) *La Hechura de las Políticas*, Segunda Antología, editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 2000 (primera edición, julio de 1992). Págs. 434.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador). *El Estudio de las Políticas Públicas*, Primera Antología, editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 2000 (primera edición, julio de 1992). Págs. 281.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador). *Problemas Públicas y Agenda de Gobierno*, Tercera Antología, editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, 2000 (primera edición, julio de 1992). Págs. 286.

Aguilar, Luis. *Estudio Introductorio* en Aguilar Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, pp. 15-92

Aída Hernández, Rosalva (Coordinadora). *El Estado y los indios en tiempos del PAN: neoindiginismo, legalidad e identidad,* editorial Miguel Ángel Porrúa, primera edición, 2004. Págs. 382

Arizpe, Lourdes. *Los Restos Culturales de México*, editorial Miguel Ángel Porrúa, primera edición, 2004. Págs. 383

Bardach, Eugene. *Los Ocho pasos para el Análisis de las Políticas Públicas, un manual para la práctica*, tercera reimpresión 2004, 1ª edición 1998, Editorial Porrúa. Págs. 150.

Barre, Chantal- Marie. *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, editorial Siglo XXI, segunda edición, 1985. Págs. 248.

Berger, Peter. *El Dosel Sagrado. Elementos para una sociología de la religión*, 1967. Editorial Amorrotu. Págs. 227.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Políticas Sociales, Racionalidad y Evaluación*, en (Idem) *Evaluación de proyectos sociales*, 5ª edición en español, México, Siglo XXI Editores, 2000 (1ª edición en español 1992), págs. 17-36.

Elmore, Richard. *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas* en Aguilar Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, pp. 251-280.

Elmore, Richard. *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de procesos sociales* en Aguilar Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, pp. 185-250.

Harmon, M. y Mayer Richard. *Teoría de la Organización para la Administración Pública, Capítulo V. Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración pública,* Editorial(es) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y El Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión en español 2001, Impreso en México.pp. 102–120.

La cultura y las Artes en Tiempos del Cambio, Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA)- FCE, 2005. Págs. 341.

Linndblom, Charles E. *Proceso de la Elaboración de Políticas Públicas,* 1991. Instituto Nacional de la Administración Pública-MAP-Porrúa. Pags. 160.

López y Rivas, Gilberto. *Nación y Pueblos Indios en el Neoliberalismo,* editorial Plaza y Valdes – UIA, primera edición, 1995, Págs. 171.

Meny y Thoenig. *Las Políticas Públicas.* Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992 pp. 159-193

Moreno Murillo y Catalán, "La importancia de la instrumentación de políticas públicas para el fortalecimiento de las instituciones del gobierno local en México", en Rubio Díaz, Miltón (coordinador), revista *Federalismo y Desarrollo,* BANOBRAS, año 12, núm. 66, publicación trimestral (abril-mayo-junio) de 1999, págs. 73-82.

Pineda, Juan de Dios, *Enfoques de Políticas Pùblicas y Gobernabilidad,* 1999. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-ITAM- Universidad Anáhuac. Pags. 269.

Pressman Jeffrey y Wildavsky Aron. *La Implementación como Evaluación* en Pressman Jeffrey y Wildavsky Aron. La Implementación, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primera edición en español 1998. México. Pp.: 263-310.

Roemer Andrés. *Enigmas y Paradigmas,* 2003. Editorial Limusa. Págs. 349.

Sabatier, Paul y Mazmanian. *La implementación de las políticas públicas un marco de análisis* en Aguilar Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, pp. 323-372

Serrano Carreto, Embriz Osorio y Fernández Ham, Patricia (coordinadores). *Indicadores socio-económicos de los pueblos indígenas de México, 2002,* editorial Instituto Nacional Indigenista-CONAPO.

Sierra Camacho, Teresa. *Haciendo Justicia,* editorial Miguel Ángel Porrúa, primera edición, 2004. Págs. 472

Van Meter, Donald y Van Horn. *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual* en Aguilar, Luis (Comp.) La implementación de las políticas. M.A. Porrúa, México, 2000, pp. 97-146.

Warman, Arturo y Argueta, Arturo. *Movimientos Indígenas Contemporáneos en México,* editorial Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM, primera edición 1993, Págs. 238.

Williams Raymond. *Cultura Sociología de la Comunicación y del Arte,* 1981. Editorial Paidos Comunicación, Págs. 31-80.