

"EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO:

INFORME EJECUTIVO

Guadalajara, Jalisco, Diciembre de 2003

EL CASO DE LOS FONDOS REGIONALES NAHUAS DE JALISCO Y COLIMA Y MIGRANTES DE LA ZMG"

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social



**EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO:**

**"EL CASO DE LOS FONDOS REGIONALES
NAHUAS DE JALISCO Y COLIMA Y
MIGRANTES DE LA ZMG"**

Créditos:

**Coordinador de Investigación:
Mtro. Fabián González**

**Investigadores:
M.E. Rosa Rojas
Mtro. Aurelio Sandoval Romo
Lic. María del Refugio Rojas Paredes**

**Instituto de Gestión y Liderazgo Social
para el Futuro A.C., INDESO
Av. Unión No. 163-208, Col. Obrera Centro, C.P. 44140, Tel.
/Fax: 3630-1617
e-mail: indeso@terra.com.mx**

Guadalajara, Jalisco, Diciembre de 2003



Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social

**“EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO:
EL CASO DE LOS FONDOS REGIONALES NAHUAS DE JALISCO
Y COLIMA Y MIGRANTES DE LA ZMG”**

INFORME EJECUTIVO

En el año de 1991 el Instituto Nacional Indigenista comenzó a operar el programa de Fondos Regionales. De acuerdo a la normatividad actual, el objetivo general del programa de Fondos Regionales es impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura, de alcance regional, detonadores de su desarrollo; la generación de organización productiva para mujeres indígenas; la instrumentación de acciones de capacitación, y la consolidación de los Fondos Regionales Indígenas como instancias de financiamiento de carácter social operadas y administradas por organizaciones comunitarias indígenas.

Los objetivos específicos de los Fondos Regionales son:

- Mejorar los niveles de bienestar socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la ejecución de proyectos y obras de infraestructura que, a partir del reconocimiento de sus demandas, dinamicen economías locales y regionales, y contribuyan al mejor aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales.
- Contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas, a través del apoyo a proyectos de organización productiva y el impulso de sus organizaciones, con enfoque de género y sustentabilidad, que permitan desarrollar capacidades, generar alternativas de ocupación e ingreso, y fortalecer sus vínculos de unidad.
- Potenciar el capital humano de los pueblos y comunidades indígenas mediante acciones de capacitación en ámbitos relacionados con: fomento a las culturas indígenas y a su identidad, promoción y procuración de justicia, organización productiva, aprovechamiento y cuidado del medio ambiente, conservación y mantenimiento de la infraestructura social, impulso a la equidad de género y, en general, en temas que den respuesta al mejoramiento de su bienestar.
- Financiar y apoyar, a través de Fondos Regionales Indígenas, la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local y/o regional, que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas. Así como, ampliar el acceso de los integrantes de organizaciones que pertenezcan a dichos Fondos a esquemas de autofinanciamiento para cubrir necesidades imprevistas de la población.

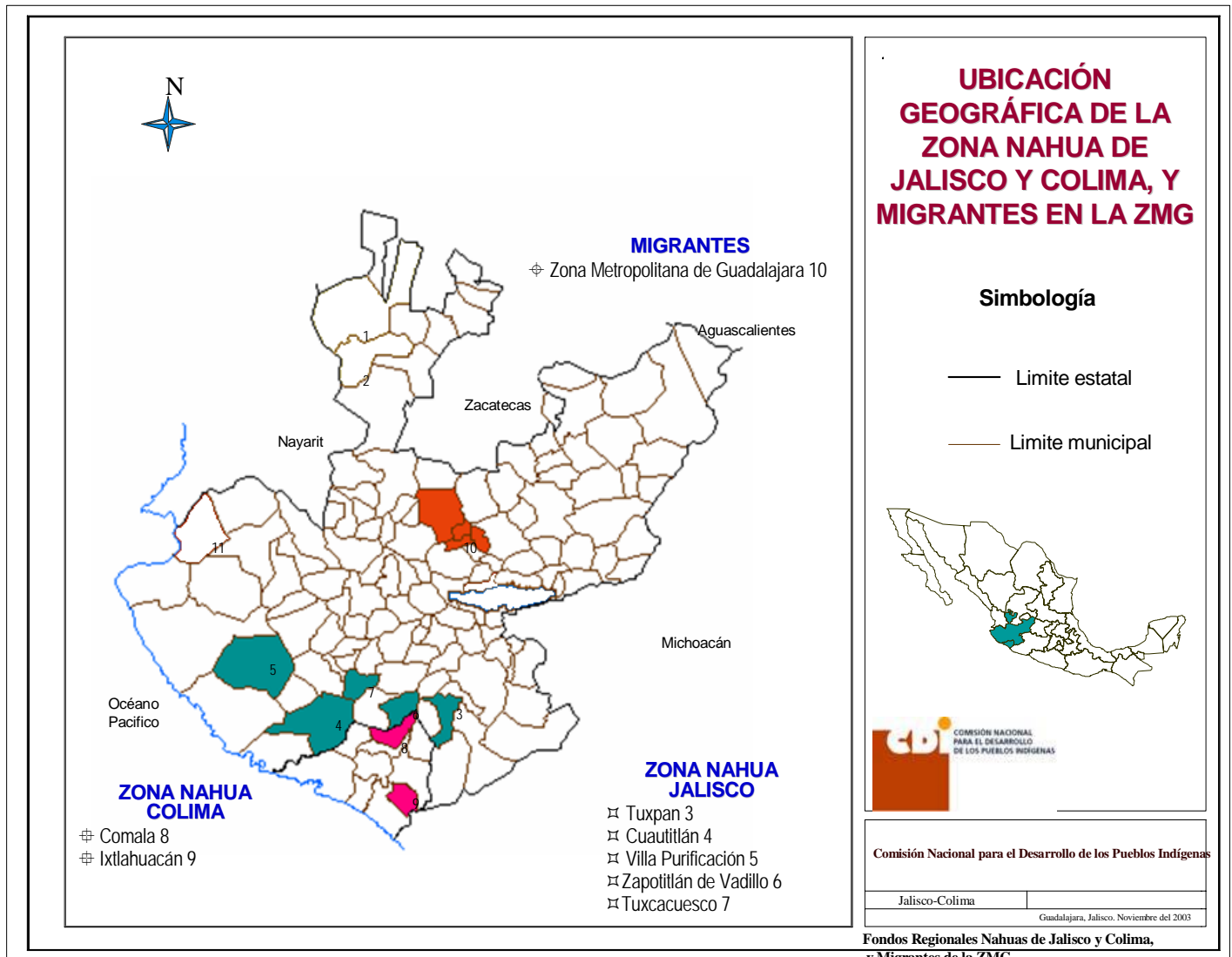
- Fortalecer la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en su desarrollo, generando procesos corresponsables y autogestivos, que les permitan elevar sus niveles económicos y sociales.
- Promover acciones de coordinación con instancias de los tres órdenes de gobierno, así como con instituciones sociales y privadas que permitan sumar esfuerzos y recursos económicos, técnicos y humanos en torno al Programa, con base en una visión compartida sobre la problemática de los pueblos y comunidades indígenas, así como de respeto y revaloración de su riqueza cultural, sus formas de organización y sus propias opciones de desarrollo, condición esencial para generar una nueva relación, incluyente y corresponsable, con esta población.

De acuerdo a la Delegación Jalisco-Colima, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), desde su formación hasta la fecha el programa de Fondos Regionales ha tenido cambios en sus reglas de operación y en su normatividad. Sin embargo, su naturaleza y sus objetivos permanecen y continúa como un apoyo a proyectos productivos ejecutados por las propias comunidades, con el compromiso de que ellas mismas establezcan mecanismos para recuperar su inversión y crear así un fondo que les facilite el financiamiento de acciones complementarias o de apoyo que ellas determinen. Significa el apoyo más directo y descentralizado del gobierno federal a las comunidades indígenas para la productividad, estableciendo una estructura organizativa comunitaria para la captación de dichos recursos fiscales.

Actualmente, la CDI continúa como instancia ejecutora en sus niveles central, estatal y regional, de manera que el análisis de los Fondos Regionales es relevante hoy, en tiempos de cambio institucional mediante la cuál el Instituto Nacional Indigenista (INI) se transformó en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

La investigación del “El Impacto de las Políticas Públicas de Fomento Productivo: El Caso de los Fondos Regionales Nahuas de Jalisco y Colima y Migrantes de la ZMG” tuvo como unidad de análisis los siguientes fondos regionales de Jalisco y Colima: Fondo Regional de Tuxpan; Fondo Regional de la Sierra de Manantlán; Fondo Regional de Zapotitlán de Vadillo; Fondo de Migrantes de la ZMG; y el Fondo Regional Nahua de Colima.

“El Impacto de las Políticas Públicas de Fomento Productivo: El Caso de los Fondos Regionales Nahuas de Jalisco y Colima y Migrantes de la ZMG”



El objetivo general de la investigación fue analizar cual ha sido el impacto de las políticas públicas federales de fomento productivo en las economías indígenas y si sus instrumentos de fomento, han estado en concordancia a las formas tradicionales de organización comunitaria.

Los objetivos específicos fueron:

- Estudiar en que medida los fondos regionales han sido factor de organización y cohesión comunitaria de los pueblos indígenas de la región.
- Conocer las experiencias exitosas de los fondos regionales, así como las negativas y analizar los factores sociales, económicos, políticos y culturales que determinaron su éxito o su fracaso.
- Los principales rubros que se estudiaron son:

- a) El tipo de organización que se ha privilegiado y si corresponde o no a la organización tradicional comunitaria.
- b) ¿Quiénes y cuántos han sido sus beneficiarios directos e indirectos?
- c) El número y tipo de proyectos financiados
- d) Nivel de recuperaciones
- e) Impacto de los proyectos aprobados en la economía familiar comunal y/o regional.

Siguiendo estos objetivos, como resultado se generaron varios productos: la metodología para el modelo de evaluación; la base de datos para el seguimiento y evaluación del impacto de los Fondos Regionales; el diagnóstico evaluativo de la inversión histórica; la memoria de experiencias exitosas de proyectos productivos, la Audioteca de los Fondos Regionales, con las memorias de los miembros grabadas en cinco audio casetes; el Programa Estratégico de Fortalecimiento de los Fondos Regionales de Jalisco y Colima, y Migrantes de la ZMG; y un acervo fotográfico de los cinco Fondos estudiados.

Para la generación de los anteriores productos, se cumplió con diversos procesos de investigación de campo e investigación documental.

En una primera fase, se inició con la formulación del marco de referencia e investigación documental sobre los Fondos Regionales. En ésta tarea, se acudió a la Delegación Jalisco-Colima de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, donde se proporcionaron los documentos y fuentes necesarias para integrar la investigación histórica de los Fondos Regionales, desde su inicio hasta el 2002. Para complementar dicha información, se recopiló la información para el análisis sociodemográfico de las regiones a las que pertenecen cada uno de los Fondos.

A partir de ese marco de referencia, se procedió a formular las hipótesis correspondientes, las cuales fueron:

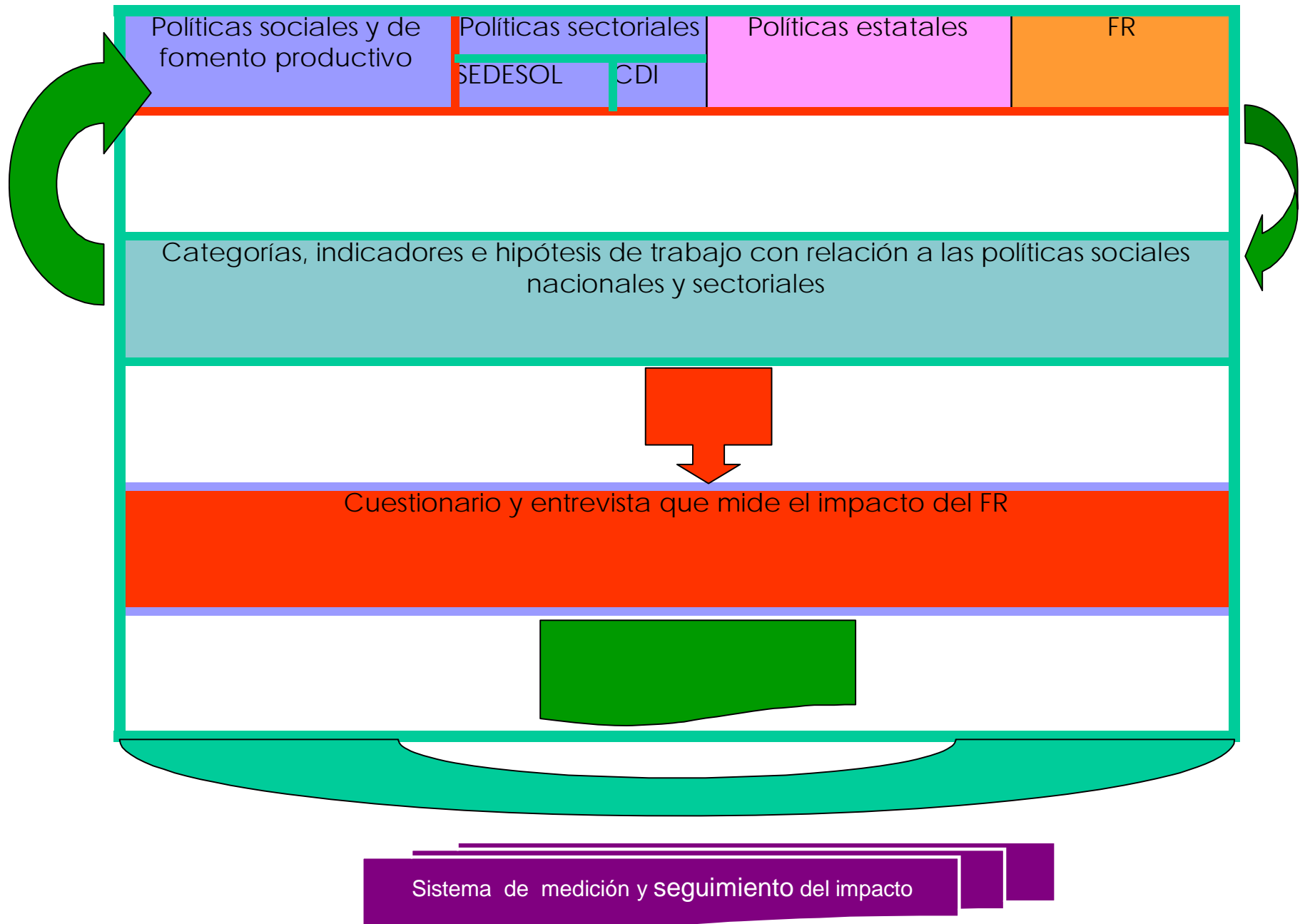
- 1) Los Fondos Regionales son un instrumento de las Políticas Públicas sociales que permiten a las comunidades indígenas fortalecer su tejido social, a través de la organización de grupos de indígenas que adquieren una figura asociativa para la actividad productiva.
- 2) Los Fondos Regionales tienen dos fuertes limitantes: a) una en función de la existencia de otras políticas públicas que contradicen sus lineamientos de corresponsabilidad en torno a sus recuperaciones fiscales, la ausencia programática y la poca cultura institucional impiden la aplicación de la transversalidad de los proyectos de los fondos regionales, dejándolos sólo con una fuente de financiamiento; y b) una segunda es que su naturaleza apoya la economía familiar en el corto plazo y carece de elementos que la articulen de manera permanente a la economía regional.

- 3) La aplicación poco flexible y no diferenciada de reglas de operación; que no corresponden al nivel de desarrollo socioeconómico y cultural de los diferentes pueblos indígenas a los que está dirigido y por tanto no entran en concordancia con las formas tradicionales de organización comunitaria.

Una vez formuladas las hipótesis, se diseñaron los instrumentos que guiarían la investigación: la metodología para la formulación del modelo de evaluación; el cuestionario para el seguimiento y evaluación del impacto de los Fondos Regionales, y el diseño y metodología de los talleres de planeación y evaluación para el desarrollo y fortalecimiento de los Fondos Regionales.

Como aspectos relevantes de estos instrumentos hay que mencionar que la metodología implementada comprendió varios niveles analíticos, que se observan en el siguiente esquema:

MODELO EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS FONDOS REGIONALES



El primer nivel, fue la revisión de las políticas públicas que en el ámbito social y productivo implementa el gobierno federal.

Un enfoque más se situó en la naturaleza misma del fondo regional como instrumento de las políticas públicas para el combate a la pobreza y la generación de empleo, particularmente lineamientos contenidos en sus reglas de operación. A partir de ello se seleccionaron las siguientes categorías analíticas: pobreza extrema, marginalidad, desempleo, migración, igualdad de oportunidades, equidad de género, fomento económico, desarrollo regional sustentable, desarrollo de capacidades, fortalecimiento del tejido social, organización comunitaria, transversalidad y corresponsabilidad. Con base a estas categorías se desarrollaron los indicadores de dos instrumentos de captura de información, el cuestionario y una guía para la entrevista.

El tercer nivel comprendió el análisis financiero y estadístico, que permitió la caracterización de cada fondo en términos de inversión y tasa de retorno. Éste análisis contó con el apoyo fundamental del Sistema de Información de Fondos, SIF, de la CDI de Jalisco y Colima.

El mecanismo para evaluar cualitativamente el impacto de los fondos en los usuarios y beneficiarios del mismo, fueron talleres con el enfoque de planeación estratégica, en los que se revisó la Misión y la Visión de cada fondo, así como el análisis de fortalezas y debilidades. De ellos surgen los lineamientos para un programa de fortalecimiento en el corto y el mediano plazo, tanto en el nivel regional como en el nivel local de cada uno de los fondos.

En este punto, cabe mencionar que en el transcurso de la investigación se realizaron adecuaciones metodológicas: por ejemplo, no fue posible operar el 8% de las entrevistas planteadas a los beneficiarios, dado que el padrón de beneficiarios se están transformando continuamente y muchos de los beneficiarios de los proyectos ya no participan en los trabajos del fondo y no se contó con su domicilio, particularmente, el Fondo de Migrantes y el de Zapotitlán de Vadillo, donde la mayoría de los participantes son de nuevo ingreso y no cuentan con la experiencia para responder al cuestionario o a una entrevista. Además, otro obstáculo para cumplir con ésta muestra fue que los padrones de los miembros no estaban completos, por lo que era difícil calcular con exactitud cuantos cuestionarios habría que aplicar. Sin embargo, de acuerdo a la información disponible, se calcula que en promedio se cumplió con una muestra del 6%, considerando los cuestionarios aplicados en los cinco Fondos estudiados.

Debido a lo anterior, no puede afirmarse que los cuestionarios y entrevistas tengan un valor muestral en términos estadísticos, pero si son un referente indicativo muy importante. En una segunda etapa se podría subsanar ésta dificultad. Cabe señalar que a pesar de que los instrumentos de trabajo fueron diseñados con un vocabulario sencillo y accesible, a muchos de los entrevistados se les dificultó la comprensión de las preguntas del cuestionario y de la entrevista.

Otro elemento metodológico que fue modificado es el análisis de las políticas estatales, ya que al hacer la revisión documental se constató que los gobiernos de Jalisco y Colima no tienen de manera explícita políticas de trabajo hacia los pueblos indígenas, y reciben un tratamiento general como pobres del medio rural. Por lo tanto, fue un campo que se dejó de lado.

Dentro de las acciones del trabajo de campo, se fijó un calendario con las fechas de los talleres, y con el apoyo de la Delegación Jalisco de la CDI, se convocó a los miembros de cada uno de los cinco Fondos.

Para cada fondo se asignaron dos días de trabajo, con la intención de no fatigar a los participantes a los trabajos del taller, y aplicar los cuestionarios; además se visitaron algunos proyectos, tomar fotografías y realizar entrevistas, las cuales fueron audio grabadas y transcritas, como reflejo de las experiencias exitosas y no exitosas de los proyectos de Fondos Regionales.

En una cuarta etapa de la investigación, se sistematizó la información obtenida de las visitas a proyectos y de los talleres. Con base a los cuestionarios, se diseñó una base de datos para el seguimiento del funcionamiento de los Fondos; además, utilizando el Sistema de Información de Fondos (SIF), proporcionado por la Delegación Jalisco-Colima de la CDI, se hizo el diagnóstico evaluativo de la inversión histórica de los cinco Fondos.

Dentro de los resultados de los talleres, cada Fondo ratificó su Misión y su Visión, generó sus necesidades productivas, sociales y culturales, y de organización y capacitación, al mismo tiempo que formularon sus propias propuestas de solución a sus demandas. Además, se realizó un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), y se identificaron las dependencias de gobierno con más presencia en los municipios donde operan los Fondos Regionales.

Como parte de estos ejercicios, los integrantes de los Fondos Regionales consideraron que parte de su capital social y sus fortalezas es el estar organizados en el Fondo Regional y que estos a su vez cuenten con una figura asociativa definida, lo que les permite el reconocimiento de su identidad indígena y el establecimiento de buenas relaciones con los tres órdenes de gobierno, a través de sus actividades productivas, sociales y culturales. Una fortaleza más es el acceso, a través del fondo, a otros programas de la CDI (cultura, justicia, etc.). No obstante ésta afirmación, se observa su limitación para complementar su financiamiento con el acceso a otros programas gubernamentales de carácter productivo, ya sea por cierto “conformismo” de su parte, o bien, porque las mismas instituciones no promueven sus convocatorias entre los miembros de los Fondos Regionales, por considerar éste apoyo como “suficiente”.

Consideraron como fortalezas: el aprovechamiento del tiempo libre para actividades productivas complementarias a los empleos fijos con que cuentan algunos de sus miembros; la incorporación al programa de jóvenes indígenas con

estudios de educación media superior, y en el otro extremo, la incorporación de adultos y ancianos a actividades productivas.

A la par, enumeraron sus debilidades: poca participación de los miembros del fondo y de su desorganización en muchos de los casos; bajas recuperaciones; proyectos que han fracasado por haber sido mal diseñados y sin analizar la viabilidad económica; poco conocimiento de la administración y la contabilidad que les implica depender de terceras personas para la actualización de su sistema de información; mala administración de sus recursos; normatividad poco flexible y burocracia excesiva por parte de la normativa; comunicación deficiente entre los consejos directivos y las organizaciones del fondo; ausencia de espacios propios donde reunirse, particularmente para los de la zona metropolitana y de instrumentos de comunicación y traslado (teléfono y vehículos); carencia de conocimiento y habilidades en la conducción de grupos por parte de los directivos del fondo. Éstas limitaciones se ven agravadas por las condiciones geográficas desfavorables del entorno y malos caminos.

Con respecto a las entrevistas realizadas, es importante señalar que todos los entrevistados ven como positiva la existencia del programa de Fondos Regionales, y sólo algunos aceptaron el fracaso de sus proyectos; en cambio, la mayoría afirmaban que su proyecto era “bueno”, aún cuando no tenían recuperaciones o que sus proyectos les generaron pérdidas de capital.

De los resultados de los cuestionarios, plasmados en la base de datos, se observa el desconocimiento de las reglas de operación del programa, así como de la forma en como se toman las decisiones y como se dictaminan los proyectos. Estos cuestionarios también son el reflejo de cómo ha funcionado la organización de cada fondo; por citar un ejemplo, sólo en el Fondo de Tuxpan se afirmó la existencia de “cacicazgos”, además de que la mayoría considera que no existe buena organización y que falta mayor comunicación entre los miembros. Estos cuestionarios ratifican los testimonios de las entrevistas, sobre la visión positiva que se tiene del programa, pues la gran mayoría respondió que se trata de un apoyo para los pueblos indígenas.

Finalmente, tomando todos los resultados antes mencionados, en especial las fortalezas y debilidades, y en base a la opinión de los indígenas participantes del fondo y sus comunidades, se formuló un Programa Estratégico de Fortalecimiento de los Fondos Regionales del Sur de Jalisco y Colima, y Migrantes de la ZMG. Las líneas de trabajo y estrategias de dicho programa son:

- Capacitación y asesoría técnica

Objetivo: Proporcionar el conocimiento y habilidades necesarias para que los integrantes del fondo logren desarrollar con éxito los diferentes proyectos, permitiendo una implementación y desarrollo exitoso.

Los cursos que integran ésta línea estarán direccionados a los sectores agropecuario, agroindustrial, comercial y artesanal. La oferta variará de acuerdo a

los proyectos aprobados año con año, así como a los requerimientos de los proyectos que estén en proceso de consolidación.

Los cursos estarán destinados a los integrantes de las organizaciones beneficiadas y serán impartidos por las dependencias normativas de cada sector, gestionados por los comités directivos de los fondos y la secretaría técnica; además, los fondos podrán contratar las asesorías particulares que requieran con la partida que reciben para tal fin.

- Diseño, evaluación de proyectos y control de calidad

Objetivo: Esta línea de trabajo proporcionará formación e información en torno a lo que es un proyecto, el análisis del producto mercado, la evaluación administrativa y técnica, la evaluación del impacto ecológico y social, a la vez que se dará capacitación en relación a la planeación financiera, la construcción e interpretación de análisis financieros, la viabilidad y riesgos financieros de los proyectos, es decir, todo aquello que permita que los proyectos desde su origen sean adecuadamente formulados y el riesgo de fracaso sea menor.

Se tendrá en cuenta los diversos niveles de desarrollo que tengan las diversas organizaciones y proyectos por éstas presentados, por lo que habrá niveles básicos, intermedios y avanzados. Estará dirigido a los consejos directivos, representantes y organizaciones de los diferentes fondos regionales.

- Comercialización y desarrollo de cadenas productivas

Objetivo: Esta línea se capacitará a los fondos regionales en el estudio de las posibilidades de comercialización que tengan los proyectos de las organizaciones que los integran, a través de cursos y talleres con los diferentes sectores gubernamentales y privados que tienen programas de comercialización, exportación y promoción económica, de manera que se establezcan canales de comunicación y cadenas productivas entre los diferentes productores locales.

- Conocimiento tradicional y nuevas tecnologías

Objetivo: Aprovechar el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas para el desarrollo de actividades productivas sustentables, conservando el medio ambiente y aprovechando la diversidad biológica sin degradar el entorno.

Promover el conocimiento de las tecnologías agroecológicas que permitan una ventaja competitiva en el mercado nacional e internacional de productos alimenticios orgánicos.

Promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación para mejorar las actividades productivas de los fondos, optimizando sus procesos y abriéndoles nuevos horizontes en la producción y comunicación.

Estará dirigida a todos aquellos socios de los fondos interesados en conservar, difundir y combinar el conocimiento tradicional con las nuevas tecnologías, con respeto a su cultura y fortaleciendo la identidad indígena.

- Figuras asociativas y requerimientos fiscales

Objetivo: Capacitar, actualizar y dotar de herramientas jurídicas y fiscales a los fondos regionales en materia de figuras asociativas y requerimientos fiscales, previendo sus implicaciones en el ámbito legal.

Los cursos que se ofrezcan contendrán figuras asociativas agrarias, mercantiles y civiles y las implicaciones fiscales de cada una de ellas.

Estos cursos estarán dirigidos principalmente a los Comités Directivos, Delegados y presidentes de los proyectos.

- Administración, contabilidad y sistemas de información

Objetivos: Proporcionar los conocimientos básicos sobre los principios de una buena administración de los recursos destinados a los proyectos productivos, con el apoyo de los sistemas de contabilidad (el balance, los estados financieros y el estado de resultados), utilizando las herramientas de informática que estén disponibles para facilitar dichas tareas.

También se buscará que los miembros del fondo conozcan como acceder a la red de información virtual, a través de cursos de Internet, con la intención de darles una fuente alternativa de consulta en los diversos temas de su interés.

La capacitación se dirigirá al Consejo Directivo, Delegados, miembros de la comisiones y presidentes de las organizaciones con proyectos en marcha.

- Cultura, ética y valores comunitarios

Objetivo: Proporcionar los conocimientos y desarrollar las aptitudes y valores que implica una ética de servicio en armonía a los valores comunitarios de los pueblos indígenas y su cultura.

Estos cursos tendrá como ejes la corresponsabilidad social, la igualdad, el respeto y la tolerancia, entre individuos y culturas, la transparencia en el manejo de recursos, la solidaridad y la equidad de género.

Estará dirigido a todos los miembros de los fondos regionales.

- Derechos de los pueblos indígenas

Objetivo: Que los integrantes del fondo tengan conocimientos elementales sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como de las garantías individuales, a los cuáles están sujetos por mandato constitucional.

También se informará sobre las fuentes bibliográficas y virtuales, donde podrán hacer consultas en la materia. Al mismo tiempo, se proporcionará un directorio con las instancias a las que se debe acudir en caso de la violación de sus derechos como pueblos indígenas y/o como individuos.

Esta capacitación se impartirá a todos los miembros de las organizaciones del fondo, incluidos el consejo directivo y sus delegados.

Metas

Las metas cuantitativas correspondientes a cada línea de trabajo deberán especificarse en el programa de cada uno de los fondos regionales analizados.

Estas líneas de trabajo y sus objetivos pueden ser una guía útil en el quehacer institucional de la Delegación Jalisco-Colima de la CDI, y en el actuar de los Fondos Regionales estudiados.

Concluyendo éste informe, hay que mencionar que aún falta la etapa de retorno de la información, la cuál contará con el apoyo de la CDI y su Delegación Jalisco-Colima. Una vez realizada ésta tarea, se espera que la presente investigación, en especial su metodología, constituyan una herramienta útil en el quehacer institucional de la CDI y de sus Fondos Regionales, pero además, genere la inquietud de otras instancias de investigación o de los mismos Fondos, para el análisis estratégico y la evaluación periódica del impacto de las políticas públicas de fomento productivo y de sus programas.

Primera edición diciembre de 2003.

D.R. 2007 INDESO. A.C.
Instituto de Gestión y Liderazgo Social para el Futuro A.C.
Av. Topacio 2442B Col. Residencial Victoria,
Guadalajara, Jalisco, México.
C.P. 44550
E-mail: indesoac@prodigy.net.mx indeso@terra.com.mx

<http://www.indeso.com.mx>

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, con el consentimiento por escrito del editor.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

**“EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO:
EL CASO DE LOS FONDOS REGIONALES
NAHUAS DE JALISCO Y COLIMA Y
MIGRANTES DE LA ZMG”**



Créditos:

Coordinador de Investigación:
Mtro. Fabián González

Investigadores:
M.E Rosa Rojas
Mtro. Aurelio Sandoval Romo
Lic. María del Refugio Rojas Paredes

Guadalajara, Jalisco, Diciembre de 2003