

2015

Evaluación de Diseño del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)



ALTHRIA CONSULTING GROUP S.A. DE C.V.

Mtro. Jorge Antonio Colorado Lango
Mtro. José Arturo Torres Moreno



Resumen Ejecutivo

El Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) es un programa de fomento a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que tiene la finalidad de fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante el otorgamiento de apoyos dirigidos a las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro para la realización de actividades de capacitación y/o eventos de fomento.

En el contexto de la política agraria FORMAR es un instrumento en el que convergen las Asociaciones Civiles mexicanas campesinas sin fines de lucro y el Gobierno Federal, para dar cumplimiento a compromisos establecidos en el año 2003 en el Acuerdo Nacional para el Campo.

Desde su creación en el año 2004, ha sido objeto de importantes ajustes. Inicialmente FORMAR contribuyó a la atención y solución a conflictos agrarios mediante el otorgamiento de apoyos económicos enfocados a impulsar iniciativas productivas; sin embargo, en la medida en que se fue resolviendo el conflicto por la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, las necesidades de la población rural cambiaron y por consiguiente el enfoque del programa se modificó y adecuó con el objetivo de fortalecer el capital social y capital humano de los grupos sociales y organizaciones legalmente constituidas en localidades de los núcleos agrarios

Para el ejercicio fiscal 2015, y de acuerdo a lo señalado en el Artículo 2 de sus Lineamientos de Operación el programa tiene como objetivo el “Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante “Actividades de capacitación” y “Evento de Fomento” a través del otorgamiento de un apoyo a Organizaciones.”

Para el logro de este objetivo se otorgan dos tipos de apoyos:

- I. Capacitación, para contribuir a la generación de capital humano en los núcleos agrarios, a través de cursos, seminarios y/o talleres, con la finalidad de que los asistentes desarrollen y/o fortalezcan sus conocimientos técnico-productivos y empresariales que le permitan incorporarse al desarrollo productivo de su región.



- II. Fomento Organizacional, con el propósito de consolidar el capital social de localidades rurales ubicadas en núcleos agrarios, mediante la comunicación directa entre los agremiados y simpatizantes de las asociaciones de la sociedad civil a través de simposios, asambleas, encuentros y/o convenciones en donde se promueva el liderazgo, el trabajo.

Con la revisión documental de las fuentes de información provistas por la Unidad Responsable del Programa, se observa un esfuerzo por parte de la SEDATU por generar los elementos que justifiquen su operación y su alineación a los objetivos del Gobierno Federal plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Bajo este contexto, la presente evaluación se desarrolla a través de los siguientes apartados, mismos que son definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

- I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa, se desprende que se encuentran justificadas las causas que dieron origen a su creación, pero no se cuenta con un documento de Diagnóstico actualizado, que incorpore la evolución de los cambios realizados en el programa para el ejercicio fiscal 2015, cambio en la caracterización de la población objetivo, adecuación de los conceptos de apoyo, la redefinición de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Dado que el árbol de problemas no se desprende directamente del Diagnóstico, las vinculaciones entre sus diferentes componentes no se sustentan teórica o empíricamente.
- II. Contribución del Programa presupuestario a las Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a Resultados, evidencia que el Diagnóstico contempla que FORMAR se encuentra enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo así como en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.
- III. Análisis de la población potencial, objetivo o área de enfoque, no se identifica ni caracteriza con precisión a la población potencial por lo que no se conoce la dimensión del problema. Tampoco aporta elementos para estimar el volumen de la población objetivo que se debería atender en el mediano plazo. La profundización del Diagnóstico se complica por la carencia de una metodología para cuantificar y caracterizar a las poblaciones potencial y objetivo. Es fundamental actualizar este diagnóstico toda vez que para el ejercicio fiscal 2016, este programa se resectorizará en la Secretaría de



Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de acuerdo con el documento Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.

Cabe señalar que, de acuerdo a la Unidad Responsable, a finales del mes de septiembre de 2015, la Secretaría de la Función Pública, hará la entrega a la UR de un diagnóstico que permita definir su población potencial y objetivo a través del análisis de la información del programa contenida en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

- IV. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la matriz incluye actividades y componentes necesarias para la operación del programa, pero no suficientes, el propósito no corresponde al problema que busca resolver el Programa, ya que no se relaciona al señalado en el Árbol de problemas presentado en el documento de Diagnóstico, además de que sus indicadores no son claros, ni se establece la manera de calcularlos. Adicionalmente para todos ellos se establece como línea base el año 2015, por lo que no se cuenta con un valor de referencia, lo que se tiene es la caracterización de que este es el año base y que empezará a ser referencia a partir de 2016.

El indicador del Fin “Asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios” es un Indicador transversal a toda la Secretaría, y se va conformando con las acciones de las diferentes áreas o programas que inciden en él; se incorporó a la MIR por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero que el Programa FORMAR no contribuye a su integración.

En los indicadores “Apoyos aprobados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano” del Fin, “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” del nivel de Componente no se especifica el cálculo de los mismos, y se hace referencia a los resultados de la evaluación complementaria, de conformidad al Programa Anual de Evaluación (PAE) 2014, realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En lo que se refiere a los dos indicadores de nivel de Actividad, no son suficientes para asegurar la obtención de los de nivel de Componente, dado que hace falta incluir una actividad relevante como puede ser la “Entrega de los apoyos a los



beneficiarios”. En todos los casos hace falta hacer una adecuación de los supuestos, puesto que como están expresados se plantean como condición para lograr el objetivo del mismo nivel en que se ubican, en lugar de ser requisito para alcanzar el objetivo del nivel superior.

Los indicadores de la MIR carecen de medios de verificación específicos que aseguren su cálculo, con excepción quizá de los correspondientes a las Actividades.

Asimismo, no se identifica una correspondencia adecuada entre la MIR y la normatividad del Programa (Lineamientos de Operación).

Una vez hecho el análisis de la información presentada, se ha realizado la sugerencia de modificaciones en la MIR, integrada en el Anexo 5. La propuesta de modificación se basó en la reconceptualización de ésta para que responda a la definición y características de Programa.

- V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales se presentan los programas que complementan los apoyos que otorga FORMAR para el fortalecimiento de las organizaciones sociales.



Índice

Resumen Ejecutivo	2
Introducción	7
I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.....	8
II. Contribución del Programa presupuestario a las Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a Resultados.....	11
III. Análisis de la población potencial, objetivo o área de enfoque.....	13
IV. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	16
V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.....	27
Valoración final del diseño del programa.....	28
1. Características del programa.....	28
2. Justificación de la creación y diseño del programa.....	29
3. Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales.....	29
4. Población potencial y objetivo o área de enfoque.....	29
5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	30
6. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.....	31
7. Conclusiones.....	31
Conclusiones	32
Bibliografía	34
Anexo 1. “Descripción General del Programa”.....	36
Anexo 2. “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, o área de enfoque”.....	41
Anexo 3 “Indicadores”	42
Anexo 5. “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”.....	45
Anexo 6 “Complementariedad y coincidencias entre programas federales”	47
Anexo 7. “Principales fortalezas, retos, y recomendaciones”	49
Anexo 8. “Fuentes de Información”	52
Anexo 9 “Ficha técnica con los datos generales del evaluador externo y el costo de la evaluación”.....	53
Anexo 10. Diagnóstico actualizado del Programa.....	54



Introducción

De acuerdo con el CONEVAL, la elaboración de evaluaciones externas a los programas presupuestarios resulta fundamental para la generación de información útil, precisa y objetiva para el aprendizaje y mejora de su gestión.

Por otra parte, la evaluación de diseño de los programas de desarrollo social es un instrumento que tiene como finalidad brindar información que permita tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.

En este sentido, la evaluación en materia de “Diseño” del programa FORMAR aporta valoraciones y recomendaciones sobre diversos rubros teniendo su fundamento normativo en el PAE correspondiente al ejercicio presupuestario 2015, específicamente en sus numerales 25 y 41, así como su Anexo XX, en estricto apego al “*Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño*” (TdR) establecido por el CONEVAL.

Cabe señalar, que para responder a las preguntas que integran los TdR, se determinó hacer la valoración sobre los que Lineamientos de Operación y la MIR 2015, debido a que son los instrumentos de diseño y monitoreo con los que actualmente opera el programa.

La evaluación de diseño se efectúa con base en la documentación entregada, en entrevistas a funcionarios. Esta evaluación consta de las respuestas a 20 preguntas organizadas en cinco temas: i) Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa, ii) La contribución del Programa presupuestario a las Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a Resultados, iii) Análisis de la población potencial, objetivo o área de enfoque, iv) Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados, y v) Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Además, se incluyen un Resumen Ejecutivo, la Valoración del diseño del Programa, las Conclusiones y 9 Anexos, entre los que están la Descripción general del Programa, la Propuesta de mejora de la MIR y las Principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenaza.

I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

P.1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información¹:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) Se define la población o área de enfoque que tiene el problema o necesidad.

Respuesta²: Sí, nivel 3.

A solicitud de la Secretaría de la Función Pública, en 2014 la Unidad Responsable (Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural) realizó por primera vez el diagnóstico del programa, utilizando la metodología de Marco Lógico.

Al respecto, el problema que se buscó resolver está identificado en el árbol de problemas y se formuló como un hecho negativo: “La población rural en núcleos agrarios no cuenta con alternativas para generar ingresos sostenibles”.

En el citado documento se define a la población objetivo como los “Grupos Sociales y Organizaciones constituidas en localidades rurales y núcleos agrarios de las 32

¹ El apartado 3.1 de los términos de referencia establece los siguientes *Criterios Generales para responder las preguntas*:

Los cinco apartados incluyen preguntas específicas, de las que 16 deberán ser respondidas mediante un esquema binario (Sí/NO) sustentando con evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis. En los casos en que la respuesta sea Sí, se seleccionará uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta.

Las cuatro preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen niveles de respuestas) serán respondidas con base en un análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

² El apartado 3.2 de los términos de referencia establece el formato de respuesta de la siguiente manera:

Cada una de las preguntas será contestada en un máximo de una cuartilla e incluirá los siguientes conceptos:

- a. La pregunta;
- b. La respuesta binaria (Sí/NO) o abierta;
Para las respuestas binarias y en los casos en los que la respuesta sea Sí, el nivel de respuesta (que incluya el número y la oración), y
- c. El análisis que justifique la respuesta.

entidades federativas, que preferentemente estén en los municipios considerados dentro del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre en donde se encuentran productores de núcleos agrarios que viven en condiciones de vulnerabilidad.” Sin embargo, con la redefinición de los Lineamientos de Operación para el ejercicio fiscal 2015, desaparece el componente de atención denominado Proyectos Agrarios Integrales, con lo que el subgrupo de población objetivo de “Grupos Sociales” desaparece.

Por lo que en los Lineamientos de Operación vigentes en 2015, se define como Beneficiarios del Programa a las “Organización(es)” legalmente constituidas que cumplan con los requisitos establecidos en los “Lineamientos” y su solicitud haya sido aprobada por el Comité.³

La unidad responsable del FORMAR no presenta un mecanismo para actualizar la población que presenta la problemática a atender.

P.2. Diagnóstico del problema que atiende el programa que describe de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población o área de enfoque que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población o área de enfoque que presenta el problema.

Respuesta: Sí, nivel 2.

La Unidad Responsable elaboró en 2014 un documento de Diagnóstico donde describe los antecedentes de la situación del sector rural mexicano, identificando a partir de ello el problema, sus causas, así como su evolución y el estado a ese año.

En el Árbol de Problemas se señalan las causas de la problemática a atender así como sus efectos en la población rural.

³ Artículo 1, fracción IV de los Lineamientos de Operación del Programa “Fomento al Desarrollo Agrario” (FORMAR) 2015

Sin embargo, en el documento de diagnóstico se establecen causas que no se reflejan en el Árbol de Problemas.

De igual manera se establece la cuantificación y características de la población objetivo, sin embargo no se establece el concepto de población potencial, ni la metodología ni los plazos para la actualización periódica de las poblaciones.

En los lineamientos de Operación para 2015 ya se identifican de manera precisa ambas poblaciones, pero no se actualizó el diagnóstico para este año y como resultado de ello no se tiene un proceso que permita realizar la estimación de las poblaciones ni se ha desarrollado una metodología para su actualización.

Para la determinación cuantitativa de las poblaciones -objetivo y potencial-, actualmente la Unidad Responsable está elaborando la metodología de cuantificación con apoyo de la Secretaría de la Función Pública.

P.3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí, nivel 1.

El 28 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Nacional para el Campo, donde se reconoce deterioro de amplios sectores de la producción y la sociedad rural y se establecen las reformas estructurales necesarias para lograr un desarrollo económico sustentable, acompañado de políticas de desarrollo humano y social que permitan elevar el ingreso rural, reducir los niveles de desigualdad existente y elevar el bienestar de los habitantes del campo.

Dentro del citado Acuerdo el Gobierno Federal se comprometió, entre otras cosas:

1. A dar atención prioritaria a los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, dando certidumbre y certeza jurídica a los legítimos propietarios (numerales 22, 32 y 262 del Acuerdo).
2. A impulsar la capacidad de autogestión, negociación y la reducción de los costos de intermediación mediante el apoyo a los diferentes esquemas de organización económica campesina (numeral 107 del Acuerdo).

3. A fortalecer, con un enfoque integral, la capacitación y la asistencia técnica demandada por la población rural y sus organizaciones (numeral 109 del Acuerdo).
4. A canalizar apoyos para la ejecución de proyectos que signifiquen abrir nuevas oportunidades de ingreso, empleo y autoempleo (numerales 13, 117 y 128 del Acuerdo).

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, se aprueba la creación del Programa de Fomento y Organización en Materia Rural (FORMAR).

Sin embargo, el Programa no cuenta con un análisis de alternativas de intervención o con evidencias que demuestren que su esquema es el más eficaz para atender la problemática.

II. Contribución del Programa presupuestario a las Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a Resultados.

P.4. El propósito del programa está vinculado a alguna(s) de las Cinco Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a resultados, considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional por ejemplo: población objetivo o área de enfoque.
- b) El logro del fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) y de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta: Sí, nivel 2.

El objetivo general del Programa FORMAR “Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante “Actividades de capacitación” y “Evento de Fomento” a través del otorgamiento de un apoyo a “Organizaciones”.⁴, está alineado al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, objetivo 5, estrategias 5.2 “Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social” y 5.3 “Promover la organización, la capacitación y la formación de

⁴ Ibídem, Artículo 2, página 5.

capital social en el sector agrario” y la línea de acción transversal: “Democratizar la Productividad”, como se establece en los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario para el ejercicio fiscal 2015.

Los Lineamientos de Operación 2015, menciona que el FORMAR está vinculado a la Meta 2 “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”.

La narrativa del fin de la Matriz de Indicadores para Resultados, registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, está alineado al objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, “Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante el otorgamiento de apoyo a organizaciones legalmente constituidas”

P.5. ¿Con cuáles objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Respuesta: No procede valoración cuantitativa de acuerdo a los Términos de Referencia (TdR).

El objetivo general del Programa Fomento al Desarrollo Agrario “Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante “Actividades de capacitación” y “Evento de Fomento” a través del otorgamiento de un apoyo a “Organizaciones”.”, está alineado al objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, que a su vez se alinea al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), Meta 2 “México Incluyente”, objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y Estrategia 2.5.3. “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

El objetivo del FORMAR contribuye de manera indirecta a la línea de acción de la estrategia 2.5.3 del PND: “Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda”.

III. Análisis de la población potencial, objetivo o área de enfoque.

P.6. Las poblaciones, potencial y objetivo, o área de enfoque, estarán definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y contarán con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación.
- d) Fuentes de información.

Respuesta: Sí, nivel 1.

La población potencial y objetivo se encuentran definidas en los Lineamientos de Operación para el Ejercicio Fiscal 2015, la unidad de medida son “Asociaciones Civiles mexicanas”. Dichas poblaciones no están cuantificadas, ni existe una metodología para su cuantificación.

La Población Potencial son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, que se encuentren legalmente constituidas.

La Población Objetivo son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan “Actividades de Capacitación” y/o “Evento(s) de Fomento”, y contribuyen al incremento o fortalecimiento del “Capital Humano” y/o “Capital Social” en los núcleos agrarios.

Para la determinación cuantitativa de las poblaciones -objetivo y potencial-, actualmente la Unidad Responsable del Programa, está elaborando la metodología de cuantificación con apoyo de la Secretaría de la Función Pública.

P.7. Existe información que permita conocer el impacto positivo que generó la implementación del programa en la población o área de enfoque atendida:

- a) Incluya las características de la población o área de enfoque atendidas definidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí, nivel 2

El programa cuenta con padrón de personas afiliadas a la Asociación Civil y/o con posibilidades de asistir al evento de capacitación. Dicho padrón tiene los siguientes datos: CURP, IFE, Nombre y apellidos, estado, municipio, sexo, escolaridad, actividad productiva y si es indígena.

Adicionalmente el FORMAR reporta de manera trimestral a las Secretaría de la Función Pública (SFP) el padrón de las Asociaciones Civiles apoyadas en los dos componentes del programa. Esta información se registra en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

A través del SIIPP-G la SFP se encarga de integrar, confrontar, analizar y detectar hallazgos y resultados de política pública.

Por otra parte, desde 2007 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura en el marco de cooperación técnica con el Gobierno de México, ha realizado evaluaciones externas al FORMAR. El último informe fue de 2014, donde se destaca los siguientes resultados⁵:

- El 85% del total de las organizaciones son asociaciones civiles sin fines de lucro, esta es una figura jurídica muy utilizada en los últimos años.
- Las organizaciones se integran principalmente por productores agropecuarios, con una significativa inclusión de mujeres y de técnicos.

⁵ FAO 2014, Informe Final de la Evaluación Complementaria “Programa Fomento al Desarrollo Agrario” (FORMAR), página 6.

- Las principales áreas de acción de las organizaciones son la asistencia técnica y la capacitación, la gestión de apoyos de programas públicos y la producción rural.
- Los participantes en los eventos expresan en su mayoría haber hecho una aplicación total de los conocimientos adquiridos durante la capacitación, aunque también es de llamar la atención que poco más de 4 de cada 10 asistentes apenas han hecho una aplicación parcial de lo aprendido.
- Las áreas en las que se percibe mayor cambio y fortaleza en las organizaciones, después de haber efectuado el evento, corresponden al capital humano y al capital social, en tanto que en el capital financiero radica su principal debilidad, aun cuando la canalización del apoyo de FORMAR pudo haber tenido un efecto positivo.

P.8. El programa recolecta información sobre el estado presupuestal, la rendición de cuentas y la transparencia que guarda la población o área de enfoque atendida, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Respuesta: No.

No se establece en los Lineamientos de Operación que esta información deba ser entregada por los Beneficiarios del Programa.

IV. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

P.9. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa se tomará como referencia una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están ordenadas de manera cronológica.
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí, nivel 3.

Para el logro de su único Componente, “Apoyos aprobados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano”, la MIR del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) plantea dos Actividades: “Las solicitudes de organizaciones son dictaminadas” y “Supervisión de los proyectos autorizados”.

Dichas actividades se enuncian claramente, además de que se mencionan en los Lineamientos del Programa, por lo que se entiende en qué consisten. Están ordenadas cronológicamente, aunque no se sigue la lógica de leer la MIR de abajo hacia arriba, ya que se ubicó en la parte superior la Actividad que se realiza al principio (Las solicitudes de organizaciones son dictaminadas), la cual debería estar en la parte inferior. En la parte superior de las Actividades se debería colocar la que se ejecuta al final (supervisión de los proyectos autorizados).

Considerando que el Programa FORMAR es un programa que opera a partir de la demanda de apoyos por parte de las organizaciones, las dos Actividades planteadas en la MIR son necesarias para proporcionar los apoyos a los beneficiarios, sin embargo se considera que estas dos actividades no son suficientes para asegurar la obtención del Componente pues hace falta incluir una actividad relevante, “Entrega de los apoyos a los beneficiarios”.

Además Los supuestos requeridos para poder realizar cada actividad se ubican al mismo nivel que dicha actividad, por lo que no sigue correctamente la lógica vertical

en la construcción de la MIR: el supuesto debe ser necesario para lograr el objetivo del nivel superior, no el del mismo nivel. Además, el supuesto “Existe suficiencia presupuestal para apoyar a los proyectos viables” es incorrecto porque está controlado por el propio Programa, ya que los operadores conocen, y controlan la gestión financiera del Programa

P.10. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí, nivel 2.

En la MIR se establece un único Componente, “Apoyos aprobados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano”, en el cual se incluyen los dos servicios que proporciona el Programa: actividades de capacitación y fomento organizacional.

El Componente está redactado como una oración descriptiva que anuncia la razón para el que se otorgan los apoyos, pero no establece que se logró el resultado.

Como se propondrá en la pregunta 19, sería más conveniente plantear un Componente por cada uno de los dos servicios que proporciona el Programa.

Dado que es el único Componente, es absolutamente indispensable para lograr el Propósito del Fondo.

La realización del Componente no es suficiente para, junto con el cumplimiento del supuesto planteado, lograr el Propósito, “Los sujetos agrarios se organizan y capacitan para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos

agrarios”, debido a que además se requiere que los beneficiarios aprovechen apropiadamente los servicios recibidos. Éste es un supuesto que no se incluye en la MIR pero cuyo cumplimiento es necesario para lograr el Propósito. El supuesto establecido en la MIR a nivel Componente, “Las propuestas y/o solicitudes que presentan las organizaciones cumplen con los criterios de selección y de viabilidad” es innecesario a nivel de Componente; más bien pertenece a nivel de Actividad, como supuesto para “Las solicitudes de organizaciones son dictaminadas”.

P.11. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo o área de enfoque.

Respuesta: Sí, nivel 2.

El Propósito del Programa, “Los sujetos agrarios se organizan para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios”, cumple tres de las características requeridas: i) Su logro no está controlado por los responsables del Fondo, sino que depende de la iniciativa de los habitantes de los núcleos agrarios para hacerlo y así aspirar a obtener los apoyos del Programa; ii) Es un objetivo único, aunque su enunciado es ambiguo debido a que no se aclara qué se entiende por sostenibles, que es un concepto que puede tener diversas interpretaciones; inclusive podría entenderse como la agrupación de varios objetivos, por lo que ya no sería único, y iii) Establece la población objetivo que se pretender atender.

Sin embargo, no es consecuencia directa de Apoyos aprobados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano (Componente), y de que Las propuestas y/o solicitudes que presentan las organizaciones cumplen con los criterios de selección y viabilidad (supuesto a este nivel), se requiere que las organizaciones beneficiadas aprovechen apropiadamente los apoyos recibidos.

P.12. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí, nivel 2.

El Fin del Programa, “Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante el otorgamiento de apoyo a organizaciones legítimamente constituidas” cumple con tres características requeridas en esta pregunta.

- i) Es un logro superior que trasciende a la ejecución del programa. Los apoyos de FORMAR no son suficientes para fomentar el desarrollo de los Núcleos Agrarios.
- ii) En la medida que los operadores del Programa no controlan el logro del Propósito (Los sujetos agrarios se organizan para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios), tampoco controlan el del Fin. Sin embargo, si se alcanza el Propósito, automáticamente se logra el Fin porque si los sujetos agrarios se organizan para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios (Propósito) se contribuye a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante el otorgamiento de apoyo a organizaciones legítimamente constituidas (Fin).
- iii) Dado que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene la responsabilidad de “aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo que no corresponda a

otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia” con la finalidad de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las y los jóvenes así como de “Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país” el objetivo de Fin del Programa se vincula los objetivos de la dependencia que lo coordina.

Por otra parte, el enunciado de Fin es ambiguo en su redacción, porque hace uso de conceptos que parecen más propios de componentes o incluso actividades.

P.13. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí, nivel 3.

El único Componente y las dos Actividades que se encuentran en la MIR se especifican en los Lineamientos del Programa, que es su documento Normativo.

En lo que respecta a la Actividad “Las solicitudes de organizaciones son dictaminadas”, el Artículo 13 de los Lineamientos señala el proceso de dictamen a partir del ingreso de las solicitudes de apoyo. La Actividad “Supervisión de los proyectos autorizados” se contempla en Artículos 16 y 29 de los Lineamientos.

En correspondencia con el Componente que proporciona el Programa en el Artículo 1, Definiciones se establecen los conceptos de Apoyos, capital Humano y Capital Social, en el Artículo 6 se establecen los conceptos de apoyo: Capacitación, relacionado con el capital humano, y Fomento Organizacional, que trata del capital social. En los Artículos 7, 8 y 9 se contiene la descripción; Requisitos para la recepción de solicitudes, y Criterios de selección del concepto de Capacitación. Los Artículos 10, 11 y 12 mencionan la descripción; Requisitos para la recepción de solicitudes, y Criterios de selección del concepto Fomento organizacional. Finalmente en el Artículo 14 se presentan los montos de apoyo.

En lo que se refiere al Propósito y al Fin, en el Considerando se establece que las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal

buscarán apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural, mientras que en la presentación se mencionan los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para el Campo.:

Finalmente en el Artículo 1, Definiciones se establece el concepto de organización como Asociaciones Civiles Mexicanas, que en Artículo 5 se utilizan como parte de la población potencial y población objetivo del Programa

P.14. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables.
- e) Adecuados.

Respuesta: Sí, nivel. 3.

Los indicadores correspondientes a las actividades: “Porcentaje de proyectos dictaminados” y “Porcentaje de proyectos supervisados”; así como los asociados a la Componente: “Porcentaje de proyectos de Capacitación apoyados”, “Porcentaje de proyectos de Fomento Organizacional apoyados”, “Porcentaje de mujeres que recibieron apoyo del programa” y “Porcentaje de indígenas apoyados” cumplen con todos los atributos de esta pregunta (Anexo 3).

Los indicadores de Propósito del Programa “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” no son claros porque ni en la MIR ni en sus fichas técnicas se especifica cómo se van a medir el Índice de Capital Social y el Índice de Capital Humano a que se refiere el método de cálculo. Sólo se menciona que el índice se verificará a través de los resultados de la evaluación complementaria, de

conformidad al Programa Anual de Evaluación (PAE) 2014, realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El indicador del Fin “Tasa de variación del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario” no es claro porque ni en la MIR ni en su ficha técnica se especifica cómo se va a medir Índice de Fomento al Desarrollo Agrario a que se refiere el método de cálculo. Sólo se menciona que el índice se verificará a través de una evaluación externa.

Con relación al segundo indicador del Fin “Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios” en reunión con el personal del Unidad Responsable del Programa se nos informó es transversal a toda la Secretaría, y se va conformando con las acciones de las diferentes áreas o programas que inciden en él, y que éste indicador se incorporó a la MIR por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero que el Programa FORMAR no contribuye a su integración. Por esta razón se argumentó no cuenta con ficha técnica.

P.15. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).

Respuesta: Sí, nivel 1

El indicador del Fin “Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios” no tiene meta –ni ficha técnica– por la razón mencionada en la pregunta 14, tres indicadores, Tasa de variación

del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario” del Fin, y los correspondientes al Componente “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios” y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” carecen de Metas. Los seis restantes sí las establecen.

No existe un valor para la línea basal de los 10 indicadores, puesto que todos ellos la establecieron 2015, y no es posible contar con el valor hasta 2016. Lo que existe en este momento es la caracterización de la línea base, no su valor.

P.16. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: Sí, nivel 1.

De los 10 indicadores dos del Fin, dos del Propósito, cuatro del Componente y dos de las Actividades, 6 tienen meta, mientras que cuatro “Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios” y “Tasa de variación del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario” del Fin, y “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” del Propósito carecen de metas.

Los indicadores del componente que si cuentan con meta y están relacionados con los apoyos que se otorgan para capacitación y fomento organizacional, impulsan el desempeño porque obliga al Programa a realizar una planeación estratégica y una promoción que le permita tener una masa crítica de solicitudes para alcanzar este porcentaje. En lo que se refiere a los relacionados con el apoyo a mujeres e indígenas, se impulsa el desempeño porque se compromete que los apoyos del programa lleguen a grupos vulnerables.

En lo que se refiere a los indicadores de las Actividades, ellos impulsan el proceso de manera continua, lo que redundo en un mejor desempeño.

En el caso de los 6 indicadores que cuentan con metas las metas asociadas a ellos son factibles de alcanzar.

P.17. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Sí, nivel 2

De los 10 indicadores contenidos en la MIR, en los 9 que cuentan con ficha técnica se establecen diversos medios de verificación.

En tres de los nueve, uno del Fin y los dos del Propósito establecen como medio de verificación Otros –evaluación externa realizada por la FAO-.

En cuatro de ellos se mencionan Archivos Internos, mientras que en los dos correspondientes a las Actividades se señalan las Actas de Comité.

P.18. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí, nivel 2.

Como se observó en la respuesta a la pregunta 16, seis de los 10 indicadores de la MIR del Programa identifican de manera precisa su medio de verificación: Archivos Internos, Actas del Comité, Cédulas de Supervisión.

En lo que se refiere a los indicadores “Tasa de variación del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario” del Fin, y “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” del Propósito se establece en los términos de Referencia de la Evaluación de la FAO que este organismo construirá los índices y la metodología para su cálculo.

Finalmente el indicador del Fin “Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios” no cuenta con medios de identificación por las razones mencionadas en la pregunta 14.

P.19. Sugerir modificaciones en la MIR del programa o incorporar los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

De conformidad a la resectorización del FORMAR al Ramo 08 que coordina la SAGARPA, y en referencia al Anexo 11 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, el FORMAR será un componente del programa de Apoyo a Pequeños Productores, dicho componente se denomina “ARRAIGATE”.

Según el documento emitido por la SHCP en junio de 2015 denominado “Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016”, con la conformación del nuevo Programa de Apoyo a Pequeños Productores, se contribuye al objetivo del PND 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país y 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; y a sus líneas de acción: a) Apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres, generando alternativas para que se incorporen a la economía de manera más productiva, y b) **Promover el desarrollo de las capacidades productivas y creativas de jóvenes, mujeres y pequeños productores.**



También contribuirá a los objetivos del Programa Sectorial 1 Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria y 5 Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural. Lo anterior, debido a que se apoyará la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios de las zonas rurales más pobres, generando alternativas para que se incorporen a la economía de manera más productiva.

Se sugiere que el objetivo del FIN sea: Contribuir al aumento de la producción y el desarrollo de las capacidades productivas de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres,

A nivel PROPÓSITO se propone: **Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro con competencia apoyar a los pequeños productores del sector rural en el desarrollo de sus iniciativas productivas**

Para el COMPONENTE donde se incluirá el FORMAR, se sugiere el siguiente objetivo: Apoyos otorgados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano.

A nivel de ACTIVIDAD, se sugiere adicionar la siguiente: “Entrega de los apoyos a los beneficiarios por parte del Programa”, que se requiere cumplir para que se alcancen los Componentes.

Los indicadores, medios de verificación y supuestos se incluyen en el Anexo 5.

V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

P.20. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

El programa FORMAR presenta complementariedad con los siguientes programas:

Programa	Dependencia	objetivo	Población Objetivo	Tipo de Apoyos	Cobertura
Programa Integral de Desarrollo Rural. Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	SAGARPA	Fortalecimiento de organizaciones rurales	Organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, que no persigan fines de lucro y/o político y cuyo objeto social les permita desarrollar, entre otras, las actividades previstas por el Artículo 143 de la Ley de Desarrollo Rural sustentable	Gastos destinados a bienes y servicios para la realización de congresos, convenciones y foros en temas coyunturales y sustantivos relacionados con el tema agroalimentario	Nacional
Coinversión Social	SEDESOL	Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento de actores sociales	Actores sociales que cuenten con proyectos de desarrollo social que coadyuven al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión	Promoción del desarrollo humano y social. Fortalecimiento, capacitación y sistematización. Investigación	Nacional



Valoración final del diseño del programa

1. Características del programa.

El Programa de Fomento al Desarrollo Agrario es un programa presupuestario federal con clave F002, que utiliza lineamientos de Operación, y la Unidad Responsable es la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, unidad adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Agrario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Sus Lineamientos de Operación para 2015 le señalan como objetivo general: Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante “Actividades de capacitación” y “Evento de Fomento” a través del otorgamiento de un apoyo a Organizaciones”.

Los beneficiarios, las “Organizaciones”, son Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan actividades de capacitación y/o evento(s) de fomento”.

Para el logro de dicho objetivo, se otorgan dos tipos de apoyos: para “Actividades de Capacitación” a través de cursos, seminarios y/o talleres, con la finalidad de que los asistentes desarrollen y/o fortalezcan sus conocimientos técnico-productivos y empresariales, considerando el potencial productivo local y de la región, desde la perspectiva de equidad de género y la formación de cadenas productivas; y para “Fomento Organizacional”, apoyos cuyo propósito principal es consolidar el “Capital Social” de localidades rurales ubicadas en núcleos agrarios, con el objetivo de propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados y simpatizantes de las “Organizaciones”. Para ambos componentes los montos máximos del apoyo serán de hasta \$750,000.00 (SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M. N.).



2. Justificación de la creación y diseño del programa.

El Programa se creó en 2004, por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, con el nombre de Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural (FORMAR), en respuesta a los consensos del Acuerdo Nacional para el Campo (DOF, 28 de abril 2003).

En sus primeros años, el FORMAR atendió principalmente conflictos agrarios mediante el otorgamiento de apoyos económicos enfocados a impulsar iniciativas productivas. En la medida en que se fue resolviendo la problemática relacionada con la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, las necesidades de la población rural cambiaron, y el Programa adecuó su enfoque y orientó sus apoyos a fortalecer el Capital Social y Capital Humano de los grupos sociales y organizaciones legalmente constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios.

3. Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales.

El Programa se enmarca en la Meta 2 “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y Estrategia 2.5.3. “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

Se encuentra alineado al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, objetivo 5, estrategias 5.2 “Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social” y 5.3 “Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario” y la línea de acción transversal: “Democratizar la Productividad”.

4. Población potencial y objetivo o área de enfoque.

En los lineamientos de Operación para 2015 se definen la Población Potencial y Población objetivo como sigue:

- Población Potencial son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, que se encuentren legalmente constituidas.

- Población Objetivo son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan “Actividades de Capacitación” y/o “Evento(s) de Fomento”, y contribuyen al incremento o fortalecimiento del “Capital Humano” y/o “Capital Social” en los núcleos agrarios.

Sin embargo, el Programa no cuenta ni con una estimación de las poblaciones ni con una metodología para su actualización.

Para la determinación cuantitativa de las poblaciones -objetivo y potencial-, el Programa, actualmente está elaborando la metodología de cuantificación con apoyo de la Secretaría de la Función Pública.

5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El enunciado de Fin no es claro, da lugar a distintas interpretaciones, las cuales pueden no coincidir entre sí al determinar si se logra el objetivo. El indicador “Apoyos aprobados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano” se definirá en la evaluación externa que llevará a cabo la FAO.

El Propósito planteado en la MIR no corresponde al problema que busca resolver el Programa, y sus indicadores “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” se definirán en la evaluación externa que llevará a cabo la FAO.. Además de que no cuentan con meta establecida, y su línea base es 2015 por ser nuevo indicador, por lo que no existe valor referencial.

En el único Componente de la Matriz se integran los productos que apoya el Programa, por lo que sería contar con dos componentes, una por cada producto: capacitación y fomento organización.

Las Actividades incluidas en la MIR son necesarias para el logro del Componente. Todas ellas se enuncian claramente, además de que se definen y detallan en los Lineamientos del FORMAR, por lo que se entiende sin dudas en qué consisten. Una omisión es que no se menciona explícitamente en la MIR una actividad clave: “La entrega de los apoyos a los beneficiarios”.

La formulación de los supuestos no sigue correctamente la lógica vertical en la construcción de la MIR. Los supuestos se plantean como condición para lograr el

objetivo del mismo nivel en que se ubican, en lugar de ser requisito para alcanzar el objetivo del nivel superior.

Es necesario puntualizar que no existe un valor para la línea basal de los indicadores, puesto que todos ellos la establecieron 2015, y no es posible contar con el valor hasta 2016. Lo que existe en este momento es la caracterización de la línea base, no su valor.

6. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El FORMAR tiene complementariedad con el Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales del Programa Integrar de Desarrollo rural que coordina la SAGARPA., y con el Programa de Coinversión Social que coordina SEDESOL.

7. Conclusiones.

- i. Los resultados del Programa justifican su creación. Ha evolucionado para adecuarse a las nuevas necesidades de los habitantes del sector rural.
- ii. Se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.
- iii. No cuenta con un Diagnóstico actualizado. No cuenta ni con una estimación de las poblaciones ni con una metodología para su actualización.
- iv. La lógica vertical y horizontal de la MIR presentan áreas de oportunidad para cumplir con la metodología de Marco Lógico,
- v. Se deben asignar la meta a los indicadores que no la tienen; en necesario definir cada uno de los términos de los indicadores y establecer su método de cálculo, se deben establecer medios de verificación.
- vi. A partir del diagnóstico que realiza la SFP para definir la población potencial y objetivo del FORMAR, a través del análisis de la información del programa contenida en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas. Gubernamentales (SIIPP-G), es importante establecer vínculos y cruce de padrones con el Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales del Programa Integrar de Desarrollo rural que coordina la SAGARPA., y con el Programa de Coinversión Social que coordina SEDESOL.



Conclusiones

La evaluación en materia de Diseño realizada al Programa Fomento al Desarrollo Rural (FORMAR) permite concluir que ha cumplido con los objetivos que justificaron su creación: en una primera etapa se aplicó principalmente, aunque no de manera única, en apoyar la resolución de los conflictos agrarios derivados de la falta de certeza jurídica en la propiedad de la tierra, y una vez que este problema se fue resolviendo, el Programa adecuó su enfoque y orientó sus apoyos a fortalecer el Capital Social y Capital Humano de los grupos sociales y organizaciones legalmente constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, lo que ha contribuido a dar cumplimiento a los consensos establecidos en el Acuerdo Nacional para el Campo que buscaban mejorar el nivel y la calidad de vida de sus habitantes.

El Programa se ha focalizado en otorgar apoyos para detonar proyectos que han posibilitado a los habitantes del campo incorporarse a actividades productivas que han significado más ingresos y un mayor bienestar. Se ha privilegiado el aspecto productivo sobre el asistencialista, lo que ha permitido mejoras estructurales más que paliativos coyunturales.

Adicionalmente, el Programa contribuye al cumplimiento de la Meta Nacional 2 “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y se encuentra alineado al objetivo 5 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

Sin embargo, el Programa tiene muchas áreas de oportunidad para lograr una mejor estructuración que le permita optimizar sus impactos.

Debe actualizar el documento de Diagnóstico, toda vez que existe fue elaborado en 2014 y sirvió de base para los Lineamientos de Operación 2014, y ya no corresponde para los Lineamientos 2015, que modificaron Objetivo, definiciones de población potencial y objetivo, Matriz de Indicadores de Resultados, y se adecuaron los conceptos de apoyo, principalmente.

Sin embargo, aunque están definidas en los Lineamientos de Operación 2015, el Programa no cuenta ni con una estimación de las poblaciones ni con una metodología para su actualización.



Para la determinación cuantitativa de las poblaciones -objetivo y potencial-, el Programa, actualmente está elaborando la metodología de cuantificación con apoyo de la Secretaría de la Función Pública.

En lo que se refiere a la Matriz de Indicadores de Resultados debe ser congruente con lo establecido por el Árbol de Problemas.

Las Actividades incluidas en la MIR son necesarias para el logro del Componente. Una omisión es que no se menciona explícitamente en la MIR una actividad clave: “La entrega de los apoyos a los beneficiarios”. De la misma manera en necesario contar con dos componentes, cada una asociada a cada concepto de apoyo, deben revisar los enunciados del Propósito y del Fin porque son poco claros, y no parecen atender lo que establece el Diagnóstico que se realizó en 2014.

En lo que se refiere a los 10 indicadores de la MIR, se deben asignar la meta a los que no la tienen, uno de Fin y los dos del propósito, en necesario definir cada uno de los términos de los indicadores y establecer su método de cálculo. Finalmente se debe revisar los supuestos para el cumplimiento de la lógica vertical y la lógica horizontal de la Matriz.

En lo que se refiere al indicador del Fin “Asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios” es un Indicador transversal a toda la Secretaría, y se va conformando con las acciones de las diferentes áreas o programas que inciden en él; se incorporó a la MIR por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero que el Programa FORMAR no contribuye a su integración.

Es necesario puntualizar que no existe un valor para la línea basal de los indicadores, puesto que todos ellos la establecieron 2015, y no es posible contar con el valor hasta 2016. Lo que existe en este momento es la caracterización de la línea base, no su valor.

El FORMAR tiene complementariedades con dos programas federales, sin embargo no ha realizado sinergias con estos programas y tampoco se ha vinculado con otros programas que otorgan apoyos financieros para implementar proyectos productivos, lo que representa un área de oportunidad con la nueva re sectorización del programa al Ramo 08 que coordina SAGARPA.



Bibliografía

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Diseño
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)

34

FAO 2012, Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México

FAO 2009, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR

FAO 2010, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR

FAO 2011, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR

FAO 2012, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR

FAO 2013, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR

FAO 2014, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO, Segundo Informe de Gobierno 2014

SAGARPA, Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2015

SEDATU, Cierre de Cuenta Pública 2014 del FORMAR

SEDATU, Diagnóstico del FORMAR 2014

SEDATU, Informes Trimestrales 2014 del FORMAR

SEDATU, Informes Trimestrales 2015 del FORMAR

SEDATU, Fichas Técnicas de Indicadores 2015 del FORMAR

SEDATU, Lineamientos de Operación del FORMAR 2015

SEDATU, Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del FORMAR

SEDATU, Memoria Documental 2006-2012 del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)

SEDATU, Padrón Único de Beneficiarios 2015 del FORMAR

SEDATU, Segundo Informe de Labores 2014

SEDESOL, Reglas de Operación del Programa Coinversión Social 2015



SHCP, Estructura Programática a empelar en el proyecto de presupuesto de egresos 2016

SHCP, SFP y CONEVAL, 2010, Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados

SHCP, Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda 2015

SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016

SHCP, Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Anexo 1. “Descripción General del Programa”.

1. Identificación del programa.

El Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) es un programa presupuestario federal con clave F002, por lo que no está sujeto a Reglas de Operación sino que para su operación utiliza lineamientos de Operación, la Unidad Responsable es la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, unidad adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Agrario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

El Programa se creó en 2004, por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, con el nombre de Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural (FORMAR), en respuesta a los consensos del Acuerdo Nacional para el Campo (DOF, 28 de abril 2003). Con este Programa se pretendía:

1. Dar atención prioritaria a los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, dando certidumbre y certeza jurídica a los legítimos propietarios (numerales 22, 32 y 262 del Acuerdo).
2. Impulsar la capacidad de autogestión, negociación y la reducción de los costos de intermediación mediante el apoyo a los diferentes esquemas de organización económica campesina (numeral 107 del Acuerdo).
3. Fortalecer, con un enfoque integral, la capacitación y la asistencia técnica demandada por la población rural y sus organizaciones (numeral 109 del Acuerdo).
4. Canalizar apoyos para la ejecución de proyectos que signifiquen abrir nuevas oportunidades de ingreso, empleo y autoempleo (numerales 13, 117 y 128 del Acuerdo).

2. En sus primeros años, el FORMAR atendió principalmente conflictos agrarios mediante el otorgamiento de apoyos económicos enfocados a impulsar iniciativas productivas. En la medida en que se fue resolviendo la problemática relacionada con la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, las necesidades de la población rural cambiaron, y el Programa adecuó su enfoque y orientó sus apoyos a fortalecer el Capital Social y Capital Humano de los grupos sociales y organizaciones legalmente constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios. Problema o necesidad que pretende atender;

El Programa se crea para atender los consensos del Acuerdo Nacional para el Campo. Cuenta con un Diagnóstico realizado en 2014, sin embargo el árbol de problemas no se desprende directamente del Diagnóstico, las vinculaciones entre sus diferentes componentes no se sustentan teórica o empíricamente.

Se sugiere actualizar el diagnóstico considerando la resectorización del FORMAR al Ramo 08 que coordina SAGARPA.

3. La contribución del Programa presupuestario a las Cinco metas nacionales para lograr una planeación orientada a resultados;

El Programa se enmarca en la Meta 2 “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y Estrategia 2.5.3. “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

Se encuentra alineado al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, objetivo 5, estrategias 5.2 “Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social” y 5.3 “Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario” y la línea de acción transversal: “Democratizar la Productividad”.

4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece;

FORMAR otorga subsidios mediante la suscripción de un documento llamado “Acta Entrega-Recepción que elabora la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, mediante el cual se formaliza y demuestra la entrega del recurso autorizado por el Comité Técnico del Programa a las organizaciones a las que se les aprobó el proyecto para el que solicitaron el apoyo.

En 2010 obtuvo su denominación actual, Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), y para este año, 2015, sus Lineamientos de Operación señalan como objetivo general: Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante “Actividades de capacitación” y “Evento de Fomento” a través del otorgamiento de un apoyo a Organizaciones”.

Los beneficiarios, las “Organizaciones”, son Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan actividades de capacitación y/o evento(s) de fomento”.

Para el logro de dicho objetivo, se otorgan dos tipos de apoyos: para “Actividades de Capacitación” a través de cursos, seminarios y/o talleres, con la finalidad de que los asistentes desarrollen y/o fortalezcan sus conocimientos técnico-productivos y empresariales, considerando el potencial productivo local y de la región, desde la perspectiva de equidad de género y la formación de cadenas productivas; y para “Fomento Organizacional”, apoyos cuyo propósito principal es consolidar el “Capital Social” de localidades rurales ubicadas en núcleos agrarios, con el objetivo de propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados y simpatizantes de las “Organizaciones”. Para ambos componentes los montos máximos del apoyo serán de hasta \$750,000.00 (SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M. N.).

5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo o área de enfoque;

En los lineamientos de Operación para 2015 se definen la Población Potencial y Población objetivo como sigue:



- Población Potencial son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, que se encuentren legalmente constituidas.
- Población Objetivo son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan “Actividades de Capacitación” y/o “Evento(s) de Fomento”, y contribuyen al incremento o fortalecimiento del “Capital Humano” y/o “Capital Social” en los núcleos agrarios.

Sin embargo, el Programa no cuenta ni con una estimación de las poblaciones ni con una metodología para su actualización.

Para la determinación cuantitativa de las poblaciones -objetivo y potencial-, el Programa, actualmente está elaborando la metodología de cuantificación con apoyo de la Secretaría de la Función Pública.

6. Cobertura y mecanismos de focalización;

El Programa opera en los núcleos agrarios ubicados en las 32 entidades federativas, preferentemente en los municipios considerados dentro del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre.

7. Presupuesto aprobado

El presupuesto asignado al Programa para el ejercicio fiscal 2015 asciende a \$224'310,000.00 pesos.

8. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes

El Fin tiene dos indicadores, “Tasa de variación del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario”, y “Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios”. El primero no tiene meta establecida, mientras que para el segundo se estableció una meta de 0.86

Los dos indicadores correspondientes al Propósito, “Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios”, y “Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios” no tienen asignadas metas.



Los indicadores asociados a la única Componente sí tienen meta asignada: “Porcentaje de proyectos de Capacitación apoyados” tiene una meta de 59.07 por ciento -134 de los 227 proyectos que se estima apoyar serán de este concepto-; “Porcentaje de proyectos de Fomento Organizacional apoyados”, tiene una meta de 40.97 por ciento -93 de los 227 proyectos que se estima apoyar serán de este concepto-; “Porcentaje de mujeres que recibieron apoyo del programa” tiene una meta de 61.47 por ciento -33,486 de las 54,479 personas que se estima atender serán de este concepto-; y “Porcentaje de indígenas apoyados” tiene una meta de 32.5 por ciento -17,707 de las 54,479 personas que se estima atender serán de este concepto-.

9. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

El Programa contiene grandes áreas de oportunidad para optimizar su impacto entre la población objetivo, y mejorar los resultados obtenidos en la atención de los requerimientos que motivaron su creación.

Debe actualizar el Diagnóstico, contar con una metodología para cuantificar y caracterizar a las poblaciones potencial y objetivo. Debe alinear la MIR con el Árbol del Problema, se deben asignar la meta a los indicadores que no la tienen; en necesario definir cada uno de los términos de los indicadores y establecer su método de cálculo, se deben establecer medios de verificación.

El FORMAR debe actualizar su diagnóstico y sus indicadores con base a la re sectorización al Ramo 08 coordinado por SAGARPA, para ello deberá observar los plazos establecidos por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para la publicación de:

- Presupuesto de Egresos de la Federación 2016
- Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Pequeños Productores



Anexo 2. “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, o área de enfoque”.

Como se señaló en la respuesta a la pregunta 2, el Programa no cuenta con una metodología de cuantificación para estimar el volumen de sus poblaciones potencial y objetivo.

Anexo 3 “Indicadores”

Nombre del Programa: Fomento al Desarrollo Agrario

Modalidad: F002

Dependencia/Entidad: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Unidad Responsable: Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2015

Nombre de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Calculo	Meta	Unidad de Medida	Justificación	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Fin	Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios	(Asuntos atendidos y concluidos con la última acción contemplada en el servicio requerido / Asuntos solicitados)*100.	***	***	***	***	***	***	***	***
	Tasa de variación del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario	((Índice de KSn y KHn - Índice de KSn-1 y KHn-1) / Índice de KSn-1 y KHn-1) * 100	NO	SI	No se establece Meta	No aplica, porque no existe Meta	No se establece Meta	No aplica, porque no existe Meta	No se establece Meta	Establecer una meta.
Propósito	Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios	((Índice de KSn - Índice de KSn-1) / Índice de KSn-1) * 100	NO	SI	No se establece Meta	No aplica, porque no existe Meta	No se establece Meta	No aplica, porque no existe Meta	No se establece Meta	Establecer una meta.
	Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios	((Índice de KHn - Índice de KHn-1) / Índice de KHn-1) * 100	NO	SI	No se establece Meta	No aplica, porque no existe Meta	No se establece Meta	No aplica, porque no existe Meta	No se establece Meta	Establecer una meta.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Diseño
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)

Nombre de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Calculo	Meta	Unidad de Medida	Justificación	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Componente	Porcentaje de proyectos de Capacitación apoyados	(Número de proyectos de Capacitación aprobados / Número total de proyectos aprobados) *100	59.03	SI	La Unidad de Medida se encuentra definida	SI	Obliga al Programa a realizar una planeación estratégica y una promoción que le permita tener una masa crítica de solicitudes para alcanzar este porcentaje.	SI	El Programa cuenta con la experiencia y el conocimiento de las necesidades de la población objetivo para lograr la meta.	Incorporar el número de beneficiarios al número de proyectos apoyados.
	Porcentaje de proyectos de Fomento Organizacional apoyados	(Número de proyectos de Fomento Organizacional aprobados / Número total de proyectos aprobados) *100	40.97	SI	La Unidad de Medida se encuentra definida	SI	Obliga al Programa a realizar una planeación estratégica y una promoción que le permita tener una masa crítica de solicitudes para alcanzar este porcentaje.	SI	El Programa cuenta con la experiencia y el conocimiento de las necesidades de la población objetivo para lograr la meta.	Incorporar el número de beneficiarios al número de proyectos apoyados.
	Porcentaje de mujeres que recibieron apoyo del programa	(Cantidad de mujeres apoyadas / Total de personas beneficiarias)*100	61.47	SI	La Unidad de Medida se encuentra definida	SI	Se apoyan de manera directa grupos vulnerables, apoyando su desarrollo.	SI	Con un adecuado equipo de seguimiento y un Sistema informático se logra de manera sencilla.	Incrementar el número absoluto de beneficiarias, sin bajar el porcentaje.
	Porcentaje de indígenas apoyados	(Número de indígenas apoyados / Total de personas beneficiarias)*100	32.50	SI	La Unidad de Medida se encuentra definida	SI	Se apoyan de manera directa grupos vulnerables, apoyando su desarrollo.	SI	Con un adecuado equipo de seguimiento y un Sistema informático se logra de manera sencilla	Incrementar el número absoluto de beneficiarios, sin bajar el porcentaje.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Diseño
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)

Nombre de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Calculo	Meta	Unidad de Medida	Justificación	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Actividades	Porcentaje de proyectos dictaminados	(Solicitudes de apoyo dictaminados / Total de solicitudes de apoyo) * 100	100	SI	La Unidad de Medida se encuentra definida	SI	Se deben dictaminar la totalidad de las solicitudes presentadas	SI	Se logra con una dinámica agenda de reuniones del Comité Técnico	Establecer un tiempo máximo para dictaminar las solicitudes que se presentan al Programa.
	Porcentaje de proyectos supervisados	(Proyectos autorizados por comité con cédula de supervisión / Total de proyectos autorizados por comité)*100	100	SI	La Unidad de Medida se encuentra definida	SI	Se conoce de manera oportuna el uso de los recursos otorgados y los impactos obtenidos, lo que permite establecer un proceso de mejora continua.	SI	Se logra utilizando gente capacitada en materia de seguimiento.	Formar un equipo de expertos, que permita reducir los tiempos de seguimiento por proyecto y, por consecuencia aumentar el número de proyectos.

*** Indicador transversal a toda la Secretaría, y se va conformando con las acciones de las diferentes áreas o programas que inciden en él; se incorporó a la MIR por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero que el Programa FORMAR no contribuye a su integración.

NA* Establecieron su Línea Base en 2015, por lo que no cuentan con un valor referencial. Lo tendrán para 2016. No tienen Línea Base pero tienen la caracterización de la misma.

Anexo 5. “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”.

De conformidad a la resectorización del FORMAR al Ramo 08 que coordina la SAGARPA, y en referencia al Anexo 11 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, el FORMAR será un componente del programa de Apoyo a Pequeños Productores, dicho componente se denomina “ARRAIGATE”.

Según el documento emitido por la SHCP en junio de 2015 denominado “Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016”, con la conformación del nuevo Programa de Apoyo a Pequeños Productores, se contribuye al objetivo del PND 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país y 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; y a sus líneas de acción: a) Apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres, generando alternativas para que se incorporen a la economía de manera más productiva, y b) Promover el desarrollo de las capacidades productivas y creativas de jóvenes, mujeres y pequeños productores.

Por tal motivo, la SAGARPA será responsable del diseño de la MIR del Programa de Apoyo a Pequeños Productores.

A continuación se hace una propuesta a nivel de COMPONENTE que representará el FORMAR en 2016. Dicha propuesta parte de los siguientes objetivos de FIN y PROPÓSITO.

FIN: Contribuir al aumento de la producción y el desarrollo de las capacidades productivas de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres.

PROPÓSITO: Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro con competencia apoyar a los pequeños productores del sector rural en el desarrollo de sus iniciativas productivas.

Para el COMPONENTE donde se incluirá el FORMAR, se sugiere el siguiente objetivo: Apoyos otorgados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano.

A nivel de Actividad, se sugiere adicionar la siguiente: “Entrega de los apoyos a los beneficiarios por parte del Programa”, que se requiere cumplir para que se alcancen los Componentes.

Indicadores del COMPONENTE:

1. Porcentaje de proyectos de fomento organizacional apoyados;
2. Porcentaje de mujeres que recibieron apoyo en proyectos de fomento organizacional;
3. Porcentaje de indígenas que recibieron apoyo en proyectos de fomento organizacional.
4. Porcentaje de proyectos de capacitación apoyados;
5. Porcentaje de mujeres que recibieron apoyo en proyectos de capacitación
6. Porcentaje de indígenas que recibieron apoyo en proyectos de capacitación.

Medio de verificación: 1. Actas del Comité Técnico 2. Información del Sistema de seguimiento.

Supuesto: “Los sujetos de los núcleos agrarios se organizan en Asociaciones sociales productivas y sostenibles”.

4. Actividad adicional. En adición a las Actividades ya planteadas en la MIR se propone la siguiente:

Enunciado:

“Entrega de los apoyos a los beneficiarios por parte del Programa”.

Indicador: Comparación de lo entregado respecto a lo programado.

Medios de verificación: 1. Actas del Comité Técnico; 2. Información del Sistema de seguimiento.

Supuesto: “El programa entrega en tiempo los apoyos aprobados”.



Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Diseño
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)

Anexo 6 “Complementariedad y coincidencias entre programas federales”

Nombre del Programa: Fomento al Desarrollo Agrario

Modalidad: F002

Dependencia/Entidad: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Unidad Responsable: Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2015

Nombre del programa	Modalidad	Dependencia / Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuáles programas federales coincide?	¿Con cuales programas federales se complementa?	Justificación
Fomento al Desarrollo Agrario	F002	SEDATU	Los sujetos agrarios se organizan y capacitan para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios	Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de	Transferencias	Nacional	Lineamientos de Operación 2015 de FORMAR Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2015 Reglas de Operación del Programa		Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales del Programa Integrar de Desarrollo rural que coordina la SAGARPA, y con el Programa de Coinversión Social que	El Fortalecimiento a Organizaciones Rurales apoya en capacitación para el tema agroalimentario. El Programa Coinversión Social se enfoca al apoyo a Actores Sociales para el



Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Diseño
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)

				antigüedad, que realizan “Actividades de Capacitación” y/o “Evento(s) de Fomento”, y contribuyen al incremento o fortalecimiento del “Capital Humano” y/o “Capital Social” en los núcleos agrarios.			Coinversión Social 2015		coordina SEDESOL	Desarrollo Comunitario. El FORMAR puede hacer sinergias con estos programas para mejorar el impacto a la población objetivo.
--	--	--	--	---	--	--	-------------------------	--	------------------	---

Anexo 7. “Principales fortalezas, retos, y recomendaciones”

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	El origen del Programa está identificado en los documentos que sustentan su creación	1 a 3	Actualizar el diagnóstico, y enfatizar los logros conseguidos y comentar la evolución del Programa.
2. Contribución del Programa presupuestario a las Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a Resultados.	El Programa contribuye de manera directa a las metas y objetivos nacionales.	4 a 5	Establecer mecanismos que hagan más visible los resultados del Programa para que se evidencie de manera más clara su contribución sectorial a los objetivos nacionales.
3. Análisis de la población potencial, objetivo o área de enfoque	La población potencial y la población objetivo presentan la oportunidad de ser definida de manera clara y precisa.	6 a 8	Actualizar el Diagnóstico e incorporar las definiciones y cuantificaciones de la población potencial y objetivo.
4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados	LA MIR contiene los elementos que permiten mejorar su diseño para adecuarlo al diagnóstico y al Árbol de problemas.	9 a 19	Adecuar la MIR tomando como base las sugerencias planteadas, y los criterios que emita la SHCP y la SAGARPA por la re sectorización del FORMAR al Ramo 08.
5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	El FORMAR puede mejorar sus impactos si se vincula con otros programas donde tiene complementariedades.	20	Hacer sinergias con los programas y componentes de SAGARPA y con el de Coinversión Social de SEDESOL.

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	El documento del Diagnóstico de Programa no se encuentra actualizado.	1 a 3	Actualizar el Diagnóstico
2. Contribución del Programa presupuestario a las Metas Nacionales para lograr una planeación orientada a Resultados.	La ausencia de una metodología para el cálculo de la población potencial y la población podría causar confusiones en el diseño institucional y, por lo tanto, debilitar el impacto en los objetivos y metas.	4 a 5	Establecer de manera precisa la metodología de cálculo y frecuencia de actualización de la población potencial y la población objetivo.
3. Análisis de la población potencial, objetivo o área de enfoque	La carencia de una metodología para el cálculo de la población potencial y la población objetivo impide conocer su potencial impacto	6 a 8	Establecer de manera precisa la metodología de cálculo y frecuencia de actualización de la población potencial y la población objetivo.
4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados	El enunciado del Fin no corresponde a lo que el diagnóstico establece como la meta a alcanzar. El enunciado del Propósito es poco claro, y parece que tiene dos objetivos mezclados, capacitar sujetos agrarios y formar organizaciones productivas. Al integrar los apoyos que proporciona el Programa en un Componente único, se pierde detalle sobre la	9 a 19	Adecuar la MIR para que sus elementos que estén alineados al diagnóstico y al árbol de problemas. Definir los indicadores asociados a los cuatro elementos de manera clara, identificando con precisión sus elementos y su fórmula de cálculo. Establecer supuestos que garanticen la lógica vertical de la MIR.

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
	<p>evolución de cada tipo de apoyo</p> <p>Falta incorporar una Actividad que asegure la realización de los Componentes.</p> <p>No se cuenta en la MIR con una definición precisa de los medios de verificación.</p>		Identificar de manera específica los medios de verificación.
5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	El FORMAR se fusiona con el Programa de Apoyo a Pequeños Productores de SAGARPA	20	Con la re sectorización del FORMAR a SAGARPA, corre riesgo de desaparecer o perder su esencia para lo que fue creado

Anexo 8. “Fuentes de Información”

1. FAO 2012, Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México
2. FAO 2009, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR
3. FAO 2010, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR
4. FAO 2011, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR
5. FAO 2012, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR
6. FAO 2013, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR
7. FAO 2014, Evaluación Externa Complementaria al Programa FORMAR
8. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Segundo Informe de Gobierno 2014
9. SAGARPA, Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA 2015
10. SEDATU, Cierre de Cuenta Pública 2014 del FORMAR
11. SEDATU, Diagnóstico del FORMAR 2014
12. SEDATU, Informes Trimestrales 2014 del FORMAR
13. SEDATU, Informes Trimestrales 2015 del FORMAR
14. SEDATU, Fichas Técnicas de Indicadores 2015 del FORMAR
15. SEDATU, Lineamientos de Operación del FORMAR 2015
16. SEDATU, Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del FORMAR
17. SEDATU, Memoria Documental 2006-2012 del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR),
18. SEDATU, Padrón Único de Beneficiarios 2015 del FORMAR
19. SEDATU, Segundo Informe de Labores 2014
20. SEDESOL, Reglas de Operación del Programa Coinversión Social 2015
21. SHCP, Estructura Programática a empelar en el proyecto de presupuesto de egresos 2016
22. SHCP, Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda 2015
23. SHCP, SFP y CONEVAL, 2010, Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados
24. SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016
25. SHCP, Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Anexo 9 “Ficha técnica con los datos generales del evaluador externo y el costo de la evaluación”.

Nombre de la evaluación	Evaluación de Diseño
Nombre del programa evaluado	F002 Fomento al Desarrollo Agrario
Ramo	15
Unidad responsable de la operación del programa	Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural
Responsable del programa	Dirección de Organización Social
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) a la que corresponde, o en su caso, si es complementaria	2015
Coordinación de la evaluación (SHCP, SFP, CONEVAL)	SHCP
Año de término de la evaluación	2015
Nombre de la instancia evaluadora	Althria Consulting Group S.A. de C.V.
Nombre del coordinador(a) de la evaluación	Mtro. Jorge Antonio Colorado Lango.
Nombre de los(as) principales colaboradores(as)	Mtro. José Arturo Torres Moreno
Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional
Forma de la contratación de la instancia evaluadora	Adjudicación Directa
Costo total de la evaluación	\$350,000.00
Fuente de financiamiento	Recursos Fiscales

Anexo 10. Diagnóstico actualizado del Programa⁶

I. Problemática que pretende atender

De acuerdo con un estudio reciente sobre las organizaciones rurales en México, realizado por la FAO, existen en el país un total de 56,700 organizaciones, la mayoría de ellas son organizaciones económicas (83.2%), seguidas de las gremiales (8.8%), las de la sociedad civil (4.9%) y otras.

Del total de organizaciones solamente está operando el 57.7%, las organizaciones gremiales y de la sociedad civil son las que tienen mayores porcentajes en operación. Las razones por las cuales las organizaciones dejan de operar son de naturaleza diversa, pero las tres causas principales se refieren a la insuficiencia de recursos financieros para sostener su funcionamiento, la existencia de conflictos internos y porque las actividades económicas impulsadas por la organización dejaron de ser rentables.

La problemática principal de las organizaciones rurales en México es su debilidad institucional, que se refleja en cuatro aspectos principales:

- a) Bajo nivel de gestión económica y financiera,
- b) Reducida formación de capital social
- c) Bajo desarrollo de capacidades, y
- d) Inclusión débil de la perspectiva de género.

En el sector rural mexicano operan organizaciones rurales con una institucionalidad débil que no logran generar acciones colectivas. Por el contrario, predomina una baja capacidad organizativa entre los integrantes de las mismas sin mayor incidencia en el desarrollo del sector rural.

Existen tres causas que explican el problema de la institucionalidad débil de las organizaciones rurales en México que son:

- a) La falla de la acción colectiva,
- b) La existencia de objetivos que no son claros para todos los miembros que integran la organización, así como,
- c) La existencia de organizaciones rurales simuladas.

⁶ Para realizar este apartado, se tomó la siguiente fuente principal: FAO 2012, Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México.

II. Identificación y caracterización de la población potencial y objetivo

Para identificar y caracterizar las poblaciones potencial y objetivo, es importante tomar en consideración que para el 2016, el FORMAR se re sectoriza al Ramo 08 coordinado por SAGARPA. De acuerdo al Anexo 11 del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, el FORMAR se fusionara en el componente ARRAIGATE del Programa de Apoyo a Pequeños Productores.

De conformidad a la estructura programática que presentó la SHCP a la Cámara de Diputados en junio de 2015, se tiene la siguiente alineación.

Este programa presupuestal contribuirá al objetivo 4.10 del PND Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país y a sus líneas de acción:

- a) Apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres, generando alternativas para que se incorporen a la economía de manera más productiva, y
- b) Promover el desarrollo de las capacidades productivas y creativas de jóvenes, mujeres y pequeños productores.

Dicho programa estará orientado a atender el desequilibrio regional, disparidades de niveles de producción y bienestar de la población rural, focalizando recursos a la productividad de pequeñas unidades de producción, de subsistencia o autoconsumo para que en el mediano plazo puedan migrar a una agricultura que genere excedentes comercializables de pequeña escala.

Asimismo, se pretende que dicho programa opere con reglas únicas y contaría con una sola ventanilla, para incrementar la eficiencia en la operación y oportunidad de los incentivos a los proyectos que se determinen para atender problemáticas específicas.

Tomando en consideración lo anterior, se propone que el FORMAR otorgue apoyos a través de Organizaciones para promover el desarrollo de las capacidades productivas de jóvenes, mujeres y pequeños productores.

En este sentido, en México existen cuatro tipos de organizaciones que operan en el medio rural:

- i. **Organizaciones económicas.** Representan los esfuerzos de asociación y vertebración económica de las unidades productivas rurales, cuyas figuras jurídicas se han sustentado principalmente en la Ley General de Sociedades Cooperativas y Ley Agraria a partir de 1992.
- ii. **Organizaciones gremiales.** Su propósito principal ha sido el de representar y gestionar, a nombre de sus agremiados, una serie de instrumentos de apoyo a la producción, como son la investigación, servicios del conocimiento, crédito, seguro y comercialización, entre otros.
- iii. **Comités sistema producto.** Se crean en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con la participación de los productores agropecuarios, agroindustriales y comercializadores y sus organizaciones.
- iv. **Organizaciones de la sociedad civil.** Son agrupaciones u organizaciones que no persiguen fines de lucro y que realizan actividades de asistencia social, alimentación popular, cívicas, desarrollo comunitario, derechos humanos, entre otras.

A nivel nacional, las organizaciones en el medio rural realizan principalmente actividades en el sector agrícola (47.3%) y el sector pecuario (29.9%). En el caso de los Comités Sistema-Producto y las organizaciones económicas, las acciones se desarrollan principalmente en el sector agrícola, mientras que en el caso de las organizaciones gremiales estas se orientan principalmente al sector pecuario.

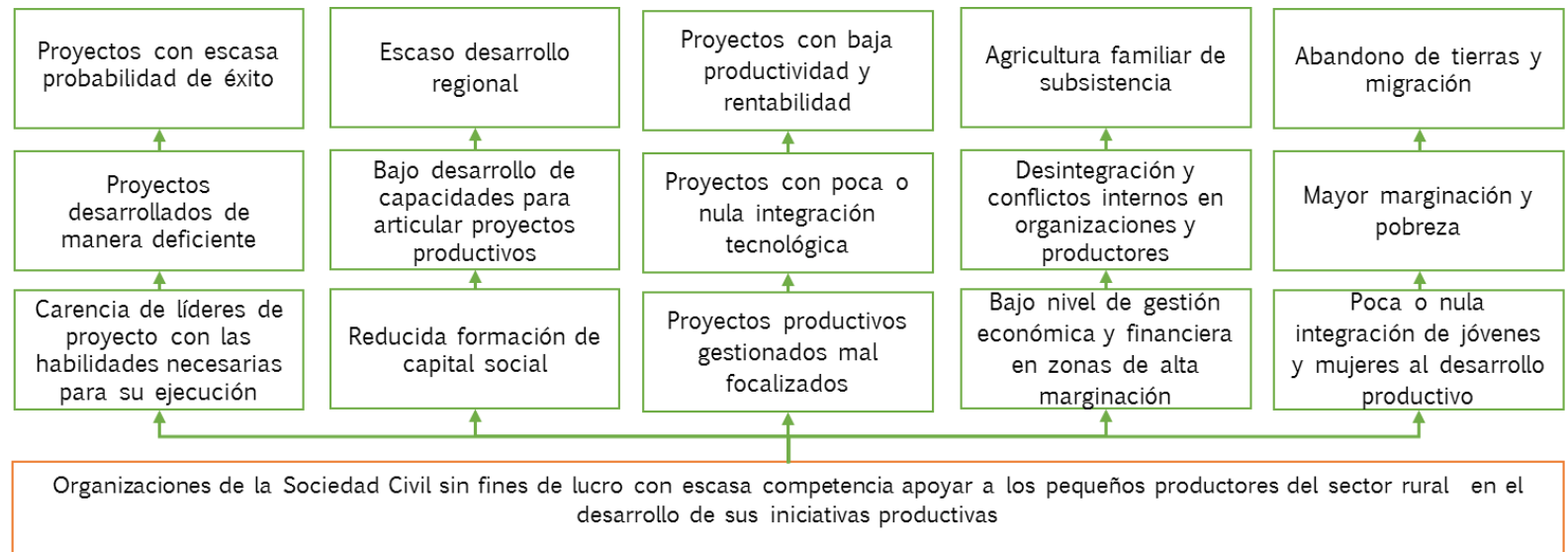
Se propone la siguiente definición de población potencial y objetivo.

Población potencial: Organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, legalmente constituidas con presencia en el medio rural.

Población objetivo: Organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, legalmente constituidas, con presencia en el medio rural y con experiencia de trabajo con pequeños productores que habitan en zonas de alta y muy alta marginación..

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Diseño
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (F002)

EFFECTOS



CAUSAS

