

# Evaluación de Diseño Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)

Secretaría de Agricultura, Ganadería,  
Desarrollo Rural, Pesca y  
Alimentación

**Instancia Evaluadora:**  
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

## Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo .....	2
2. Introducción .....	5
3. Descripción General del Programa (Anexo 1) .....	6
4. Evaluación .....	8
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10) .....	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11) .....	39
7. Conclusiones (Anexo 12) .....	43
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13) .....	45
9. Bibliografía .....	46

## Resumen Ejecutivo

La presente evaluación tuvo como objetivo proveer información para retroalimentar el diseño del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), con base en el análisis de gabinete de la información proporcionada por la Coordinación General de Enlace Sectorial y por la Dirección General de Planeación y Evaluación, ambas de la SAGARPA, que desde el 27 de enero de 2014 tiene a su cargo este programa, así como de la información disponible que se consideró relevante. La evaluación se realizó conforme a la metodología establecida por el CONEVAL, a partir de 30 preguntas de las cuales 24 son de respuesta binaria (SÍ/NO), con distintos niveles de calificación de acuerdo con el nivel de respuesta definido para cada pregunta y en cada caso, ofreciendo la justificación correspondiente. Estas 30 preguntas están clasificadas en siete apartados, de los cuales se presentan en este resumen los resultados que se consideran más relevantes.

### Justificación de la creación y diseño del programa

El programa cuenta con un diagnóstico en el que se menciona que el problema central que el FAPPA busca atender es la baja productividad de las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios y en el que se presenta una aproximación a la definición y cuantificación de la población que tiene el problema (población potencial, PP), así como a la que correspondería a la población objetivo (PO) del problema. Sin embargo, se considera que la aproximación y la información a partir de la cual se determinaron las poblaciones fueron inconsistentes y no permitieron su validación. Por otra parte, más allá de las disposiciones institucionales que sostienen la relevancia del aumento de la productividad para cumplir con las metas nacionales y de los resultados que se presentan en diversos reportes de evaluación del propio FAPPA y del PROMUSAG (antecedente de PROMETE, idéntico al FAPPA, salvo que es sólo para mujeres), no se encontraron elementos adicionales para justificar el tipo de intervención que lleva a cabo el programa para lograr su propósito: aportaciones directas a fondo perdido sin exigir contra aportaciones de los beneficiarios.

### Contribución a las metas y estrategias nacionales

Los documentos de planeación del programa muestran su alineación al Programa Sectorial de la SAGARPA (PSDAPA), al Programa para Modernizar la Productividad, y al Plan Nacional de Desarrollo, todos correspondientes a la actual administración federal, 2013 – 2018. No obstante, se omite mencionar su alineación con los objetivos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018 (PEC), determinado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y cuya Comisión Intersecretarial es presidida por la SAGARPA. Asimismo, se determinó que el propósito del programa no está vinculado de manera directa con ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni de la Agenda de Desarrollo Post 2015, aunque podría haber alguna vinculación indirecta si se consideran sus criterios de Focalización por Marginación y Vulnerabilidad y su orientación hacia “actividades prioritarias” (que en su caso deben ser definidas).

### Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Se descartó la metodología utilizada para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo, en razón de lo siguiente 1) la información utilizada partió de una mezcla de las personas que participaban en actividades primarias con las que estaban inactivas, asumiendo que el ocuparse en la actividad primaria es sinónimo de bajos o nulos ingresos y por lo tanto, de baja productividad, lo que es inconsistente con el objetivo específico del programa que establece impulsar sobre todo proyectos agroalimentarios como una vía para elevar la productividad. 2) Porque las ROP establecen que la PO son personas de más de 18 años. Sin embargo, para la cuantificación de las poblaciones en el diagnóstico no se especifica si sólo se partió de los mayores de edad o si, como parece, se utilizó la población económicamente activa (en actividades primarias) e inactivas, en la que el INEGI incluye a las personas de 15 años y más. 3) Porque al menos los porcentajes

de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar en cada entidad federativa, podrían no corresponder solo a los núcleos agrarios, sino a la población total de cada entidad federativa y tampoco se tuvo evidencia de que el año al que corresponden dichos porcentajes sea el mismo que el de la información de la población. 4) Porque las variables utilizadas no corresponden a las causas del problema que se identificaron en el diagnóstico y en todo caso, se orientan más a identificar al problema que el Programa había definido para 2014: desempleo y bajos ingresos. Y 5) porque la información utilizada no pudo ser validada, debido a que las fuentes de información sobre las personas inactivas y dedicadas a la actividad primaria, no corresponden a los datos presentados en el diagnóstico. Adicionalmente, se aprecia una inconsistencia entre la PO y sus criterios de focalización, con los objetivos del Programa, pues el hecho de restringir la participación de los solicitantes con tierra, es contraproducente para lograr el objetivo de elevar la productividad. Esta inconsistencia se reafirma con lo que el desequilibrio en la dictaminación de los proyectos, que favorece los criterios focalización (o sociales) y va en perjuicio de los criterios técnicos de la productividad.

#### Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa ha desarrollado un Sistema de Captura de Proyectos Productivos, SICAPP, que constituye una plataforma informática disponible en la página electrónica de la Secretaría <http://sicapp.sagarpa.gob.mx/inicio.do>, mediante la cual los asesores técnicos registran las Solicitudes FAPPA y PROMETE de Proyectos Productivos. La información ahí capturada y los formatos que se adjuntan, permite que el SICAPP funcione como herramienta de seguimiento para los grupos autorizados de ambos programas y contar con la información socioeconómica de los beneficiarios del programa. No obstante, no hay evidencia de que se sistematice toda la información que se asienta en los seis anexos que se adjuntan se sistematicen. Tampoco se trata de un padrón de beneficiarios a los que se atiende sistemáticamente, sino que se tiene una base de datos de beneficiarios que se modifica anualmente conforme a la demanda.

#### Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Se considera necesario hacer diversos cambios a la MIR. En la composición de las acciones: eliminar “Dictámenes y apoyos a beneficiarios” que no son relevantes para evaluar el desempeño y sustituir “Apoyos a asesores técnicos” por un indicador respecto a los criterios aplicados para su selección, dada la importancia de su trabajo para el desempeño de los proyectos productivos. Redimensionar el indicador “Porcentaje de proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior verificados”; y reformular el indicador “Porcentaje de los proyectos productivos apoyados supervisados después de su puesta en marcha”, para establecer que sea el resultado de una muestra aleatoria determinada para cada entidad federativa. En cuanto a los Componentes: se requieren cambios que equilibren los criterios de focalización con los criterios técnicos de la productividad ya que actualmente se inclinan por los primeros. En cuanto a los Propósitos: son necesarios cambios que equilibren los criterios de focalización con los criterios técnicos de la productividad ya que actualmente se favorece a los últimos. En cuanto al Fin, es importante revisar la metodología para la construcción de los índices que miden las contribuciones de FAPPA en materia de productividad en el sector agroalimentario en cuanto a su pertinencia y medios de verificación.

#### Presupuesto y rendición de cuentas

El presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados para este programa fue de 760.6 millones de pesos, según consta en el Anexo 11 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEF), el cual posteriormente fue reducido por la SHCP a 700.6 millones de pesos (SHCP, 2015: B139). Aunque la totalidad del programa corresponde a la partida 4000 – Subsidios, las ROP 2015 establecen que el 5% (35.03 millones de pesos) de estos recursos será destinado a gasto operativo y el restante 95% (665.57 millones de pesos), al gasto sustantivo del programa, esto es, subsidios. Aun cuando la UR no publica este cálculo, dada la meta de población atendida (PA) prevista para 2015 (16,614 personas), puede estimarse un costo unitario de \$42,169.25 por beneficiario. Los procedimientos para la entrega de los

apoyos están estandarizados y apegados a las ROP y se difunden públicamente, de manera suficiente para que los conozcan las instancias ejecutoras y la UR cuenta con una base de datos en la que da seguimiento a los proyectos que apoya. El programa cuenta además con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, ya que al ingresar en la página de la SAGARPA, se puede acceder a un amplio menú de opciones de información, entre las cuales están claramente señalados los Programas de Apoyo 2015 (<http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Paginas/default.aspx>) y al dar el primer clic, se despliega una ventana que contiene las ROP 2015 (originales y modificaciones), avisos generales, evaluaciones externas, la información correspondientes a los programas de la SAGARPA clasificada por tipo de programa, por componente y por concepto de apoyo. Destaca, sin embargo, que en 2014 sólo se publicaron los informes de avances al primer y segundo trimestre y en 2015, hasta el mes de junio, no se había publicado el informe del primer trimestre y no se puede acceder al catálogo de giros.

#### Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El programa FAPPA tiene una amplia cobertura regional, en tanto que los núcleos agrarios poseen más de la mitad del territorio nacional. En este sentido, es de esperarse que en sus territorios confluyan prácticamente todos los programas sociales que aplican en las áreas rurales y semi urbanas. En primera instancia, destaca el PROMETE, operado por la misma UR, que es idéntico al FAPPA aunque restringido a mujeres, así como el Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios (PJEA), a cargo de la SEDATU y varios de los componentes del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), a cargo de la SAGARPA. De hecho, el 30 de junio la SHCP anunció la creación de un nuevo programa, el de Programa de Productividad Rural el cual estará integrado, a nivel de componentes, por el FAPPA, PROMETE, PJEA, Fomento al Desarrollo Agrario (de SEDATU) y por los siguientes componentes del actual PIDER (del que retomará su clave presupuestaria, S258): Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA), Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA), Extensionismo e Innovación Productiva y Fortalecimiento de Organizaciones Rurales.

Parte de los recursos de FAPPA, PROMETE y PIDER se trasladarán a un nuevo programa S266 Programa de Apoyo a Pequeños Productores. Si bien es cierto que en gran medida las compactaciones referidas tienen por objeto reducir el gasto administrativo y para los primeros también el sustantivo, no deja de ser una muestra de la importancia de instrumentar una estrategia integral bajo un enfoque territorial y fortalece el argumento de que el mejor espacio, legal e institucional para poder delimitar los ámbitos de acción de cada programa, es coordinar las acciones al nivel de la Coordinación Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable creada por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual es presidida por la SAGARPA. En este ámbito, uno de los primeros instrumentos a revisar sería el Programa Especial Concurrente (PEC) 2014 -2018 y alinear los objetivos de éste, pero sobre todo, del nuevo Programa de Programa de Productividad Rural que entrará en operación en el ejercicio fiscal 2016, integrando al FAPPA como uno de sus componentes.

## Introducción

El Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) fue transferido a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) el 27 de enero de 2014, por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), antes Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Según los “Considerandos” de sus nuevas reglas de operación (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2014), esta transferencia tuvo como propósito “alinearse los programas y los presupuestos de toda la administración pública federal, de acuerdo con su vocación institucional y operativa”. Para 2016, este programa se integrará como uno de los componentes del nuevo S258 Programa de Productividad Rural, junto con el PROMETE, el PJEA, FORMAR y siete componentes del actual PIDER.

Hasta la estructura programática de 2015, el propósito del FAPPA de desarrollar actividades productivas y sus estrategias de integración productiva y de desarrollo de capacidades y habilidades de los beneficiarios, resultan convergentes con el objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 (PSDAPA): “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria”, y con la estrategia 1.2. “Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores”. Sin embargo, al venir de un sector distinto, no podía haber una plena coincidencia, por lo que el FAPPA –al igual que su gemela PROMETE– ha debido hacer diversos ajustes para tratar de adaptarse al nuevo marco institucional en el que se desenvuelve, lo que después de una trayectoria de más de quince años no es una tarea fácil, no sólo para sus operadores sino también para quienes tienen la encomienda de conformar los grupos de beneficiarios y preparar los proyectos y, sin duda, sobre todo para las organizaciones cuyas demandas dieron origen a este programa (véase el Informe Final de la Evaluación Complementaria del FAPPA, 2014, realizada por la FAO, Pág. 2). Esta situación es evidente en las imprecisiones en la definición de su población objetivo y en el propósito propuesto en la Matriz de Indicadores 2015.

Desde que se inició formalmente, en 1999, el FAPPA ha redefinido su objetivo al menos en seis ocasiones, si bien siempre se había enfocado hacia la población de los núcleos agrarios sin derechos parcelarios, en tanto que su origen se determinó como una compensación a las organizaciones y comunidades inconformes por el fin del reparto agrario que estableció la reforma constitucional de 1992. En este sentido, los proyectos productivos para cuya instalación se canalizaban recursos, se planteaban como una vía alternativa a las actividades primarias, a fin de que sus beneficiarios, generalmente vecindados sin tierra, pudieran generar empleos e ingresos permanentemente. Su transferencia a la SAGARPA le planteó el reto de privilegiar las actividades primarias, para las cuales el principal activo es justamente la tierra. Esto implica un cambio sustancial en la forma de concebir el programa.

De hecho, aun bajo sus disposiciones originales y mientras estuvo a cargo de la SRA, el FAPPA mostró siempre la inclinación natural de los beneficiarios hacia los proyectos agropecuarios. Diversas evaluaciones externas dan cuenta de que de 2007 a 2010, el 63% de los proyectos apoyados correspondían a giros agropecuarios (pecuarios, 54%; agrícolas, 7%; y apícolas o piscícolas, el resto); sumados al 4% de los proyectos agroindustriales, daban un total de 67% (FAO, 2011: 22). Sin embargo, también señalan que los proyectos agropecuarios son de los que más presentan pérdidas y los que tienen una mayor proporción de proyectos con un nivel de integración deficiente (84%) y regular (11%). (FAO, 2014a: 61). Una de las causas que encontradas del este desempeño, fue la falta de tierra, pues para estos giros elevan los costos de producción. El nuevo enfoque agroalimentario del programa, debe tomar en cuenta los obstáculos señalados y reconsiderar la conveniencia de aprovechar los activos que ya tengan los solicitantes, de manera particular la tierra, lo que le permitirá contribuir de con eficiencia y eficacia, al objetivo de “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018 y en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre (CCH), con los que se justificó su transferencia a la SAGARPA.

La resectorización del programa a la SAGARPA y su próxima integración con otros componentes en el nuevo S258 Programa de Productividad Rural, ofrece amplias posibilidades de lograr que los proyectos agropecuarios tengan mejores resultados. Para ello, se deben tomar las medidas pertinentes y aprovechar al máximo la experiencia y los instrumentos de esta Secretaría para el fomento de la actividad agropecuaria, así como el alto potencial que ofrecen los activos –tierra y recursos naturales– de que disponen los pobladores de los núcleos agrarios y que, muchas veces por falta de recursos financieros y de capacitación, no pueden aprovechar o no de manera eficiente y sustentable.

## Descripción General del Programa (Anexo 1)

El Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), con clave presupuestaria S089, es uno de los 11 programas presupuestarios que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene a su cargo en el -Ejercicio Fiscal 2015. Este programa, junto con el S088 Programa para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE), fueron transferidos a dicha dependencia por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), antes Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), por Acuerdo Presidencial que se concretó en un convenio que los titulares de las referidas secretarías suscribieron el 27 de enero de 2014. Ambos programas tienen como unidad responsable (UR) y ejecutora a la vez, a la Coordinación General de Enlace Sectorial (112). El programa está sujeto a reglas de operación (ROP) y conforme a la estructura programática presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se clasifica de acuerdo a su finalidad, en el grupo 3 – Desarrollo Económico; a su función, en el grupo 2 – Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza; a su subfunción, en el grupo 1: Agropecuaria; y a su actividad institucional, en el grupo 6 - Elevar el ingreso de los productores y el empleo rural. Sus ROP para el ejercicio fiscal 2015, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2015 y modificadas el 4 de mayo del mismo año. Sus principales disposiciones también pueden encontrarse de manera sintética en la siguiente página electrónica de la SAGARPA:

<http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/FAPPA/FAPPA/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx>.

En los documentos de planeación del programa se identifica como problema central “la baja productividad de las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios”, por lo que se propone como objetivo general “contribuir a impulsar la productividad de los hombres y mujeres con 18 años o más, que habitan en los Núcleos Agrarios (ejidos y comunidades) del país mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en Proyectos Productivos”. Sus objetivos específicos son: I. Propiciar la transición de los beneficiarios a pequeños productores; II. Incentivar la constitución legal de los beneficiarios; y III. Promover la implementación de proyectos productivos de tipo agroalimentario. La UR alinea dichos objetivos con el Programa Sectorial de la SAGARPA (PSDAPA), en su objetivo 3 - Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria y en su estrategia 1.2 - Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores. Asimismo, se alinea con el Programa para Modernizar la Productividad, en su objetivo 2 - Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país y con su estrategia 2.4 - Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores. Finalmente, el FAPPA se alinearía al PND en sus objetivos 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, con lo que contribuiría a alcanzar las metas nacionales II. México Incluyente y IV. México Próspero.

El programa contempla la entrega de aportaciones directas a grupos de personas que se organicen para instalar un proyecto productivo o para ampliar o escalar en la cadena productiva alguno que ya haya sido apoyado en los ejercicios fiscales 2013 o 2014. Con esta excepción, no pueden participar quienes en los últimos cinco años hayan sido beneficiarios de este programa o del PROMETE (antes PROMUSAG), o del Programa Jóvenes Emprendedores Agrarios, ni de otros programas del Gobierno Federal que otorguen apoyos para proyectos productivos. Se establecen apoyos diferenciados según el nivel de formalidad de los grupos y del giro productivo al que corresponda el proyecto, considerando apoyos por integrante, con un tope máximo por proyecto. Cabe destacar que estas clasificaciones y los montos de apoyo, son iguales a los establecidos para 2014, incluso por la SEDATU. Los grupos que estén legalmente constituidos, pueden recibir hasta \$360,000 (calculado con un apoyo de \$40,000 por integrante), si el proyecto tiene un giro agrícola o pecuario y hasta \$270,000 (\$30,000 por integrante), si el proyecto es de algún otro giro. Los grupos sin formalidad jurídica pueden recibir hasta \$240,000 (\$40,000 por integrante), si el proyecto tiene un giro agrícola o pecuario y hasta \$180,000 (\$30,000 por integrante), si el proyecto es de algún otro giro (Pesca, caza y captura; Actividades forestales; Industria; Comercio y Servicios). Adicionalmente, se autoriza un 12% sobre el costo total del proyecto (con un tope máximo de \$32,400) para el pago de los servicios de un asesor técnico que formulará y registrará el proyecto ante la SAGARPA, obligándose a asesorar y acompañar al grupo durante el primer año de operación; más una capacitación inicial para los integrantes de los grupos, el cual se les da a conocer sus derechos y obligaciones como beneficiarios y se da un taller para la administración de sus proyectos.

El proyecto se registra en el Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP)

De conformidad con el art. 498 de las ROP 2015, “La Población Objetivo son las mujeres y los hombres que habitan en los núcleos agrarios del país, preferentemente sin tierra, que cumplan con los requisitos de participación señalados en [dichas reglas]”. En el Diagnóstico del FAPPA proporcionado como fuente oficial por la Unidad de evaluación de la SAGARPA, se cuantifica una población objetivo (PO) del FAPPA de 1,302,228 personas distribuidas en las 32 entidades

federativas, y una población potencial (PP) de 2,159,082 personas, definida como “las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios y que presentan baja productividad”, que corresponden al 59.3% de las 3,638,106 personas que en 2006 “se encontraban en los núcleos agrarios con actividades primarias e inactivos”, que se encontraban por debajo de la línea de bienestar” (definida por CONEVAL como el valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes). La determinación de la PO se hizo aplicando al mismo universo de 3,368,106 personas, la línea de bienestar mínimo (el nivel de ingreso suficiente para poder adquirir la canasta alimentaria de una familia), estableciendo que la PO “del Programa está dada por aquella parte de la población potencial que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo” y se refiere a las “personas mayores de edad que habitan en núcleos agrarios realizando actividades primarias o inactivas y que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo”. De acuerdo con el Informe físico – financiero del FAPPA al cuarto trimestre de 2014, la población atendida (PA) por el programa fue de 20,222 personas mayores de edad, integradas en 3,429 grupos.

ENTIDAD / REGIÓN	Personas inactivas y ocupadas en sector primario	PP	PO	PA
Aguascalientes	26,965	14,808	12,145	114
Baja California Norte	17,358	6,533	5,348	127
Baja California Sur	8,431	3,736	3,271	14
Campeche	42,322	28,691	15,504	486
Chihuahua	84,632	32,397	24,869	115
Chiapas	200,096	159,486	79,571	1,810
Coahuila	66,566	43,264	31,633	347
Colima	20,515	8,153	6,007	107
Distrito Federal	1,627	577	419	435
Durango	116,749	73,093	52,653	514
Guerrero	152,009	101,106	52,948	954
Guanajuato	227,838	128,343	92,620	658
Hidalgo	166,314	101,596	59,612	1,685
Jalisco	159,089	75,263	49,744	291
Estado de México	313,993	165,876	108,388	1,252
Michoacán	175,972	98,256	58,321	845
Morelos	54,064	20,633	12,525	1,140
Nayarit	67,615	36,961	25,306	470
Nuevo León	42,340	31,411	20,550	131
Oaxaca	139,015	100,056	53,879	885
Puebla	211,189	128,125	69,215	942
Querétaro	55,318	25,595	19,058	230
Quinta Roo	30,262	19,677	11,279	173
Sinaloa	131,781	64,490	48,073	390
San Luis Potosí	146,435	94,439	69,075	801
Sonora	59,550	20,737	15,357	453
Tabasco	137,730	97,094	46,196	706
Tamaulipas	87,150	51,233	25,939	569
Tlaxcala	52,344	25,354	13,522	531
Veracruz	437,630	269,502	137,175	1,731
Yucatán	59,710	35,263	21,023	576
Zacatecas	145,497	97,335	61,003	284
La Laguna				456
<b>Total</b>	<b>3,638,106</b>	<b>2,159,083</b>	<b>1,302,228</b>	<b>20,222</b>

En 2015, la meta es apoyar a 16,614 personas, integrantes de 2,674 grupos, lo que representaría el 1.28% de la PO definida en el diagnóstico. El nivel de productividad de los grupos apoyados deberá aumentar en 57.5% con respecto al ejercicio fiscal anterior; el 80% de los grupos apoyados en 2014, deberá pasar a ser pequeños productores; el 4% de estos grupos se constituirá legalmente; el 3% de los proyectos apoyados corresponderá a actividades prioritarias (horticultura, fruticultura y acuicultura). Respecto a los indicadores de componente, se han definido los siguientes seis: 1% de los proyectos apoyados deberá ser para ampliación o escalamiento; de los proyectos productivos apoyados, 82% deberá ser para proyectos agroalimentarios, 60% estar ubicado en los municipios de la CCH y 46% en municipios indígenas; al menos 50% de los beneficiarios deberán ser mujeres; 50% de los beneficiarios deberá formar parte del padrón de PROSPERA y del PAL. Para tales efectos, le fue autorizado por la H. Cámara de Diputados un presupuesto de 760.6 millones de pesos (PEF 2015), el cual posteriormente fue reducido por la SHCP a 700.6 millones de pesos (SHCP, 2015: B139), prácticamente igual al de 2014: 760.0 millones de pesos. El 5% de estos recursos será destinado a gasto operativo y el restante 95% (665.57 millones de pesos), al gasto sustantivo del programa.

## Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
  - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
  - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
  - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"><li>° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li><li>° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.</li></ul>

### Justificación:

El programa cuenta con un diagnóstico en el que se menciona que el problema central que el FAPPA busca atender es la baja productividad de las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios.

a) Este problema es formulado como un hecho negativo y como una situación que puede ser revertida, si bien no exclusivamente a través del programa.

b) La definición de la población que tiene el problema (población potencial), es tautológica, por lo que se considera insuficiente. De acuerdo con el diagnóstico, la población que tiene el problema es la población potencial del FAPPA y la población potencial del programa, es la que tiene el problema:

"La población potencial corresponde a aquella parte de la población de referencia que presenta o es aquejada por el problema identificado y que es objeto de la atención del Programa FAPPA; es decir, que justifica su implementación. Por lo tanto, la población potencial se define como las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios y que presentan baja productividad."

c) No se precisa algún plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

**2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:**

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y</li> <li>° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

**Justificación:**

a) El programa cuenta con un diagnóstico en el que se menciona que el problema central que el FAPPA busca atender es la baja productividad de las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios, mismo que atribuye a las siguientes cuatro causas: 1. La dotación de bienes de capital en los núcleos agrarios es baja; 2. Los recursos naturales están degradados; 3. Las capacidades técnico-productivas son bajas y 4. La actividad empresarial en los núcleos agrarios es escasa. Plantea que el FAPPA atenderá dos de estas causas: dotará de bienes de capital a los núcleos agrarios, con lo que fomentará la actividad empresarial y esto hará que se eleve su productividad. Su argumentación para los problemas 1 y 3 se basa en información que corresponde a las Unidades Familiares, estrato 1 de una clasificación de unidades económicas rurales (UER) realizada por la FAO en 2011, que no son exclusivas de los núcleos agrarios, ni comprenden su población total, además de que no tienen activos, mientras que en los núcleos agrarios, la mayor parte de los adultos sí tiene tierras. El Registro Agrario Nacional (RAN) estima que en 2010 los adultos avecindados eran 1.07 millones, pero los poseionarios y los ejidatarios y comuneros, que sí tienen tierras, eran 666.3 mil y 3 millones, respectivamente. Para la causa 2, no se ofrece evidencia que sustente que los recursos naturales de las personas que habrán de conformar la PO del programa están degradados y aunque menciona que no es motivo de atención del FAPPA, sería deseable que los proyectos agroecológicos tuvieran una mejor calificación o al menos su impacto ambiental fuera una condición para obtener apoyo del programa. Y la causa 4, sin aportar evidencias, simplemente la enuncia a partir de tres sub causas: baja inversión privada; financiamiento limitado e infraestructura pública deficiente.

b) En el mismo diagnóstico se cuantifica y caracteriza a la PP que presenta el problema de baja productividad. Sin embargo, lo hace a partir de una aproximación que no es consistente: a un total de la población (no especifica si son mayores de edad), que en 2006 se encontraban en los núcleos agrarios inactivas u ocupadas en actividades primarias (3,638,106 personas), le aplica el porcentaje de personas (59.3% en promedio nacional) que están por debajo de la línea de bienestar (definida por CONEVAL en 2015 como el valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes), con lo que estima una PP de 2,159,082 personas. La pertinencia de esta aproximación queda en entredicho: 1) porque mezcla a las personas que participaban en actividades primarias con las que estaban inactivas, con lo que asume que el ocuparse en la actividad primaria es sinónimo de bajos o nulos ingresos y por lo tanto, de baja productividad; 2) porque si quienes se dedican a actividades primarias son improductivos, ¿por qué el FAPPA se propone fomentar los proyectos agroalimentarios como una vía para elevar la productividad? 3) porque al menos la información relativa a la línea de bienestar, podría no corresponder a los núcleos agrarios, sino a la población total de cada entidad federativa y es posible que los años no sean los mismos; y 4) porque con las variables utilizadas, la PP estaría más orientada hacia el problema que el Programa había definido para 2014: desempleo y bajos ingresos.

c) Los resultados de estas aproximaciones son presentados por entidad federativa. Sin embargo, dicha información no pudo ser validada, debido a que las fuentes de información sobre las personas inactivas y dedicadas a la actividad primaria no corresponden a los datos presentados en el diagnóstico. En el texto se menciona que la información es de 2006 y señala una fuente de 2013: RAN, 2013, que debía estar disponible en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/Delegaciones/SituacionAgraria\\_Sep2013.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/Delegaciones/SituacionAgraria_Sep2013.pdf), la cual no se refiere a los datos citados.

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

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.</li> </ul>

**Justificación:**

Sí, el programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustenta los beneficios de fomentar la productividad, fortaleciendo los esquemas de asociación, las capacidades técnicas, la innovación, el desarrollo tecnológico y la capitalización de las unidades productivas, lo cual es consistente con el diagnóstico del problema. Sin embargo, no hay evidencia empírica, nacional o internacional, de que el tipo de intervención que se propone llevar a cabo el programa, básicamente a través de entrega de apoyos directos para proyectos productivos, eleve la productividad de la población de 18 años y más que vive en los núcleos agrarios, ni tampoco de que sea más eficaz para atender la problemática que otras alternativas. Durante estos años, el propio programa acumuló evidencias respecto a los beneficios que reporta la entrega de apoyos directos a fondo perdido y sin contra aportación por parte de los beneficiarios, para la instalación de proyectos productivos. Sin embargo, esta evidencia se circunscribe básicamente a los efectos del Programa en materia de empleo e ingreso, es decir, excluye aspectos de productividad. Habrá que agregar que también acumuló evidencias sobre las debilidades y las amenazas que enfrenta este tipo de intervenciones (FAO, 2014a: 32).

Adicionalmente, el Programa para Democratizar la Productividad (PDP) 2013 – 2018, coincide con el FAPPA en cuanto a la conveniencia de fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores, si bien con el propósito de generar economías de escala. No obstante, señala que "A pesar de que México destina cuantiosos recursos al sector, los resultados en términos de producción y en las condiciones de vida de la población rural son insatisfactorios". Esto debe ser considerado en la estrategia del FAPPA, pues como señala la FAO en la evaluación complementaria que hizo en 2014 sobre este programa (FAO, 2014a: 32), la entrega de recursos a fondo perdido sin exigir contraparte de los beneficiarios, "puede generar en algunos grupos con poco interés una escasa apropiación del proyecto" y de hecho, ello podría ser una de las razones por las cuales los proyectos que no sobrevivieron en 2011 representaron el 27% del total apoyado.

## Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:
- Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
  - El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y</li> <li>° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.</li> </ul>

### Justificación:

En los documentos de planeación del programa se identifica como problema central “la baja productividad de las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios”, por lo que se propone como objetivo general “contribuir a impulsar la productividad de los hombres y mujeres con 18 años o más, que habitan en los Núcleos Agrarios (ejidos y comunidades) del país mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en Proyectos Productivos” y sus objetivos específicos son: I. Propiciar la transición de los beneficiarios a pequeños productores; II. Incentivar la constitución legal de los beneficiarios; y III. Promover la implementación de proyectos productivos de tipo agroalimentario.

Conforme a dichos objetivos, el FAPPA está alineado al Programa Sectorial de la SAGARPA (PSDAPA 2013 - 2018), en su objetivo 3: Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria y en su estrategia 1.2 Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores.

Asimismo, se alinea con el Programa para Modernizar la Productividad 2013 - 2018, en su objetivo 2 - Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país y en su estrategia 2.4 - Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores. Finalmente, el FAPPA se alinearía al PND en sus objetivos 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, con lo que contribuiría a alcanzar las metas nacionales II. México Incluyente y IV. México Próspero.

Sin embargo, no se encontró mención a la forma en la que el FAPPA se alinea con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018 (PEC), determinado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y cuya Comisión Intersecretarial es presidida por la SAGARPA y que como tal, es un referente obligado para todos los programas de esta Secretaría. Al respecto, sería necesario vincular el programa con el objetivo 4 del PEC en el cual se reconoce que el minifundio es la figura predominante en el campo, caracterizado por su “bajo desarrollo de capacidades técnico – productivas y empresariales, de innovación tecnológica, acceso limitado a mercados, insuficiente financiamiento y alto nivel de riesgo”. En consecuencia, se propone aprovechar las ventajas comparativas de cada región y estado para que sus actividades agropecuarias, pesqueras y acuícolas sean competitivas y sostenibles, que eleven su productividad y maximicen el ingreso de sus productores y desarrollar una serie de acciones concurrentes que trascienden el objetivo y recursos del FAPPA y aún de la propia Secretaría, pero que denotan la necesidad de establecer sinergias.

**5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?**

Meta	Un México Próspero
Objetivo	Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país
Estrategia	Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo.
Estrategia Transversal	Democratizar la Productividad
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario
Objetivo	Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

**Justificación:**

El programa se alinea con el PND, con el PSDAPA y con el PDP, a partir de su objetivo general y objetivos específicos:

- Objetivo general: Contribuir a impulsar la productividad de los hombres y mujeres con 18 años o más, que habitan en los Núcleos Agrarios (ejidos y comunidades) del país mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en Proyectos Productivos.
- Objetivos específicos: I. Propiciar la transición de los beneficiarios a pequeños productores; II. Incentivar la constitución legal de los beneficiarios; y III. Promover la implementación de proyectos productivos de tipo agroalimentario.

El PND no precisa metas cuantitativas, aunque establece diversos indicadores, dos de los cuales corresponderían al fin del FAPPA: 1. Productividad del trabajo, denominado “Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas” y que mide la evolución de la producción en comparación con la variación de los recursos laborales utilizados en el proceso productivo (PIB real/ horas trabajadas \* 100). Se parte de un índice de 100.3 en 2007 que para 2012 alcanza 100.6. 2. Inseguridad alimentaria, denominado: “Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación”, que “identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de éstos y las experiencias de hambre. La fuente de este indicador que tendrá una frecuencia bienal, es el CONEVAL. Se toman dos mediciones, en términos absolutos y como porcentaje del total de la población, ambos a partir de 2008, con un total de 6.5 millones de personas en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación, que afecta al 5.91% de la población.

Por su parte el PSDAPA contempla 7 indicadores, de los cuales uno está directamente relacionado con el FAPPA: El de Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero, que mide el valor de la producción sectorial (PIB primario) obtenido por persona ocupada en el sector. Parte de una línea base en 2013, con un monto de 59,753 pesos constantes de 2008 por persona ocupada y establece una meta de 62,944 pesos para 2018.

Como ya se mencionó, sería muy recomendable alinear el FAPPA y, sobre todo el próximo Programa de Productividad Rural, con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018 (PEC), determinado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y cuya Comisión Intersecretarial es presidida por la SAGARPA y que como tal, es un referente obligado para todos los programas de esta Secretaría. En cuanto al FAPPA, el objetivo del PEC con el que se considera que hay una mayor alineación es el 4, en el cual se reconoce que el minifundio es la figura predominante en el campo, caracterizado por su “bajo desarrollo de capacidades técnico – productivas y empresariales, de innovación tecnológica, acceso limitado a mercados, insuficiente financiamiento y alto nivel de riesgo”.

## 6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- |   |
|---|
| 2) <b>Indirecta:</b> El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

### Justificación:

El propósito del programa : “Grupos de hombres y mujeres apoyados logran constituirse legalmente, pasan a ser pequeños productores e implementan proyectos productivos en actividades prioritarias”, no está vinculado de manera directa con ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ni de la Agenda de Desarrollo Post 2015 (AP2015). Ello puede explicarse porque en Naciones Unidas no consideran que el aumento de la productividad sea un fin, como se establece en la MIR del FAPPA, sino un medio.

De manera indirecta se vincula con los Objetivos que se mencionan enseguida, si se consideran los Criterios de Focalización por Marginación y Vulnerabilidad que se aplican para seleccionar a sus beneficiarios y su orientación hacia "actividades prioritarias", siempre y cuando estas actividades sean proyectos agroalimentarios: \*/

•ODM: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

•AP2015: 2. #2 - Acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible

De acuerdo con sus criterios de focalización (sin embargo no establecidos en el propósito del programa y por lo tanto, sin una estrategia para promoverlos), podrían considerarse sus contribuciones a otros objetivos:

•AP2015: 1. #1 - Terminar con la pobreza en todas sus formas en todas partes

•AP2015: 10. #10 - Reducir la desigualdad dentro y entre los países

•AP2015: 11. #11 - Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles

•AP2015: 3. #3 - Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

En efecto, las ROP del programa no especifican cuáles son las “actividades prioritarias” a las que se refiere el programa. El indicador de Propósito de la MIR retoma esta categoría: "porcentaje de proyectos productivos de actividades prioritarias apoyadas", si bien tampoco la aclara. La única mención similar encontrada, fue en el Programa Anual de Trabajo de FAPPA y PROMETE 2015, donde se establece que los proyectos agroalimentarios "estratégicos" (no los prioritarios) son los proyectos productivos hortícolas, frutícolas y acuícolas. Así pues, podría inferirse que los proyectos "prioritarios" son proyectos agroalimentarios y a partir de ello, habría una mayor vinculación de los objetivos del Programa con los ODM y AP2015.

## Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
  - Están cuantificadas.
  - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
  - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>° Las definiciones cuentan con tres de las características establecidas.</li> </ul>

### Justificación:

El programa cumple con tres características respecto a la PP y la PO: a) Unidad de medida; b) Están cuantificadas y d) Se define un plazo para su revisión y actualización. Sin embargo, por las deficiencias referidas en la pregunta 2, no se pudo validar su Metodología para su cuantificación y fuentes de información.

De conformidad con el art. 498 de las ROP 2015, "La Población Objetivo son las mujeres y los hombres que habitan en los núcleos agrarios del país, preferentemente sin tierra, que cumplan con los requisitos de participación señalados en [dichas reglas]". En el diagnóstico del FAPPA proporcionado por la SAGARPA, se cuantifica una PO de 1,302,228 personas distribuidas en las 32 entidades federativas, mientras que la PP, definida como "las personas mayores de edad que habitan en los núcleos agrarios y que presentan baja productividad" ascendería a 2,159,082 personas, el 59.3% de las 3,638,106 personas que en 2006 "se encontraban en los núcleos agrarios con actividades primarias e inactivos". Para determinar a la PP, "A partir de datos históricos de solicitudes en ejercicios previos del Programa FAPPA se estimó la proporción de personas que se encontraban por debajo de la línea de bienestar". Se consideró que las personas que quedaron debajo de esta línea, definida por CONEVAL como el valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, conformarían la PP del programa. La determinación de la PO se hizo aplicando al mismo universo de 3,638,106 personas, la línea de bienestar mínimo, definida en el diagnóstico como "el nivel de ingreso suficiente para poder adquirir la canasta alimentaria de una familia", estableciendo que la PO "del Programa está dada por aquella parte de la población potencial que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo" y se refiere a las "personas mayores de edad que habitan en núcleos agrarios realizando actividades primarias o inactivas y que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo". Se prevé el levantamiento quinquenal de información en campo con el objeto de observar la dinámica de la población potencial y los cambios en la PO.

Como ya se mencionó en la respuesta a la pregunta 2, la pertinencia de las aproximaciones utilizadas para determinar la población potencial, y por lo tanto, la PO, queda en entredicho, por lo siguiente: 1. Porque mezcla a las personas que participaban en actividades primarias con las que estaban inactivas, pues asume que el ocuparse en la actividad primaria es sinónimo de bajos o nulos ingresos y por lo tanto, de baja productividad; 2. Porque con ello contradice justamente uno de los objetivos específicos del programa que es impulsar sobre todo proyectos agroalimentarios como una vía para elevar la productividad; 3. Porque al menos la información relativa a la línea de bienestar, podría no corresponder a los núcleos agrarios, sino a la población del estado en general y es posible que los años no sean los mismos; y 4. Porque con las variables utilizadas, la PP estaría más orientada hacia el problema que el Programa había definido para 2014: desempleo y bajos ingresos. Además, la información que se utilizó no pudo ser validada, debido a que las fuentes de la información sobre las personas inactivas y dedicadas a la actividad primaria, no corresponden a los datos presentados en el diagnóstico. En el texto se menciona que la información es de 2006 y señala una fuente de 2013: RAN, 2013, que debía estar disponible en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/Delegaciones/SituacionAgraria\\_Sep2013.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/Delegaciones/SituacionAgraria_Sep2013.pdf), la cual no se refiere a los datos citados.

**8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)**

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

**Justificación:**

El programa ha desarrollado un Sistema de Captura de Proyectos Productivos, SICAPP, que constituye una plataforma informática disponible en la página electrónica de la Secretaría <http://sicapp.sagarpa.gob.mx/inicio.do>, mediante la cual los asesores técnicos registran las solicitudes de FAPPA y PROMETE. La información ahí capturada le permite fungir como herramienta de seguimiento para los grupos autorizados de los Programas. En este sistema, el asesor debe capturar la siguiente información: Datos del Proyecto, Datos del Grupo, Actividad Económica, Integrantes y Conceptos de Inversión, además de adjuntar los siguientes anexos establecidos en las ROP:

- ANEXO LXII. Solicitud de Apoyo FAPPA-PROMETE
- ANEXO LXIII. Formulación del Proyecto Productivo FAPPA-PROMETE
- ANEXO LXIV. Contrato de Asesoría Técnica
- ANEXO LXV. Informe General de Aplicación del Recurso
- ANEXO LXVI. Convenio de Concertación (FAPPA/PROMETE)
- ANEXO LXVII. Asesores Técnicos

Es justamente en el Anexo LXII en donde se asientan la información socioeconómica de los integrantes de los grupos. Si bien el asesor sólo sube el formato, al menos parte de esta información debe ser sistematizada, toda vez que se precisa para aplicar los criterios de focalización por marginación y vulnerabilidad que se utilizan para calificar los proyectos y preparar los informes. Sin embargo, no se puede afirmar, ni negar, que en el presente ejercicio fiscal, esta información sistematizada sea la fuente de información única de la demanda total de los apoyos (criterio 4 de esta pregunta). Por una parte, no se tuvo acceso al SICAPP y la base de datos que se proporcionó para esta evaluación, correspondiente a 2014, se consigna un total de 20,195 beneficiarios, en tanto que el informe de avance físico financiero al cuarto trimestre de 2014 consigna haber atendido a 20,222 personas. No se pudo constatar que las 27 personas apoyadas (según el Informe Trimestral de referencia), que exceden a las que fueron aprobadas de acuerdo con la base de datos, estuviesen dentro de esta base como solicitantes.

Esta situación coincide con la reportada por la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2013, en el que incluyó la auditoría de Desempeño: 13-0-15100-07-0313, DE-126, sobre el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, con las siguientes dos observaciones que dan cuenta de que, además del SICAPP, el programa cuenta con una base de datos alterna que es la que, finalmente, corresponde a la información que se reporta en la Cuenta Pública (ASF, 2015: 4-5):

"5. Proyectos productivos: En 2013, si bien la entidad fiscalizada reportó que cumplió en 109.3% la meta del indicador "Porcentaje de proyectos productivos apoyados para su implementación", se identificaron diferencias en las cifras con las que se determinó el indicador, ya que en los datos de los proyectos productivos registrados en el SICAPP se registraron 36,039 proyectos, en tanto que en la base de datos proporcionada por la SEDATU fueron 47,188, por lo que se desprende que la información no es clara ni confiable."

"6. Proyectos productivos de tipo agroalimentario: En 2013, la entidad fiscalizada reportó que cumplió en 127.8% la meta del indicador "Porcentaje de proyectos productivos agroalimentarios apoyados para su implementación", sin embargo, se identificaron diferencias en las cifras con las que se determinó el indicador, ya que con el documento que registra el total de proyectos productivos apoyados, se determinaron 4,245 proyectos, en tanto que en la base de datos fueron 4,655, por lo que la información no es clara ni confiable."

**9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.**

**Justificación:**

No.

Al no validarse la identificación ni las fuentes para la medición de la población potencial (pregunta 2), ni la metodología para su cuantificación (pregunta 7), no es posible afirmar que el programa cuente con los mecanismos necesarios para identificar a su población objetivo. En lo que sigue se precisan y destacan las razones de lo anterior:

1. Las ROP establecen que la PO son personas “preferentemente sin tierra”. Sin embargo, su cuantificación en el diagnóstico se hace a partir de la población que se dedica a actividades primarias, sin distinguir si con o sin tierra y, de hecho, en el apartado de Criterios técnicos y requisitos específicos del programa (art. 500 de las ROP), no se establece que los solicitantes deban demostrar, ni siquiera manifestar, su situación como titulares o no de derechos parcelarios.

2. Las ROP establecen que la PO son personas de más de 18 años. No obstante, en la cuantificación del diagnóstico se parte de un total de población por estado, en función de su ocupación (en actividades primarias e inactivas), sin especificar si sólo se tomó en consideración la población mayor de edad. De hecho, para la cuantificación de la población económicamente activa, el INEGI incluye a las personas de 15 años y más.

3. Resulta inconsistente que se establezca en las ROP que la PO debe ser “preferentemente sin tierra”, cuando uno de los objetivos específicos del programa, también establecido en las ROP, es impulsar sobre todo proyectos agroalimentarios, para los cuales el principal factor de producción es la tierra.

4. Resulta contradictorio que en el diagnóstico se considere que las personas que participan en actividades primarias, al igual que las inactivas, tienen bajos niveles de productividad, cuando el programa propone que una de las vías para elevar la productividad es la promoción de proyectos agroalimentarios.

**10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:**

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.

**Justificación:**

a) De conformidad con el art. 498 de las ROP 2015, “La Población Objetivo son las mujeres y los hombres que habitan en los núcleos agrarios del país, preferentemente sin tierra, que cumplan con los requisitos de participación señalados en [dichas reglas]”. Asimismo, se establecen criterios de focalización por marginación y vulnerabilidad, en función de la ubicación física del proyecto (en municipios de la CCH; en las demarcaciones del ámbito de acción del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia; en municipios de la CONAZA, municipios indígenas o en los que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria de SEDESOL); el giro de los proyectos (agroalimentario o no); la inclusión en el grupo de personas vulnerables; la exclusión de personas con títulos de derechos agrarios y la coincidencia de los solicitantes con su participación en PROSPERA, PAL, o Territorios Productivos.

b) Por su parte, el Programa de Trabajo Anual 2015 elaborado por la UR, establece una distribución de los recursos autorizados al programa, de acuerdo con varios de los criterios de focalización señalados. Sin embargo, no se aprecia ahí el criterio empleado para su distribución con la finalidad de orientar los recursos en una dirección definida con el propósito de alcanzar alguna meta o bien, si simplemente se está aplicando algún promedio histórico.

c) No se encontró algún documento que establezca una estrategia de cobertura para atender a la población objetivo ni en el mediano ni en el largo plazo. La única consideración en este sentido es la disposición de no aceptar solicitudes de quienes hubiesen sido beneficiarios de este programa y del PROMETE (antes PROMUSAG), durante los últimos cinco años. No obstante, esta actualización así como la correspondiente a la población atendida, se realiza año con año, a partir de la demanda de los solicitantes.

d) Se aprecia una inconsistencia entre la PO y los criterios de focalización, con los objetivos del programa. Como ya se ha venido señalando, el hecho de restringir la participación de los solicitantes con tierra, limita el logro del objetivo de elevar la productividad. Y la tabla de ponderaciones que maneja la UR confieren un mayor peso a los criterios de focalización (sociales) que a los criterios técnicos de la productividad, pues aunque la aprobación técnica económica es condición para pasar a la valoración social, en ésta cualquier proyecto puede tener al menos 30 puntos (de 100) aunque no cumpla con ningún criterio.

**11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:**

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas.

**Justificación:**

El programa establece procedimientos relativamente claros para seleccionar a los beneficiarios, determinando que 50% de la calificación se atribuye al dictamen técnico – económico del proyecto y el otro 50% a los criterios de focalización por marginación y vulnerabilidad. En primera instancia, un “equipo dictaminador” hace una Dictaminación Técnica (mercado, técnico, sustentabilidad ambiental, financiero y diagnóstico participativo); si cubren al menos 60/100, se aplican los criterios de Focalización para el otro 50%. El Comité Técnico (CT), integrado por personal de la UR y de Oficialía Mayor, debe sesionar bimestralmente para tomar una determinación final sobre los proyectos a apoyar. La UR tiene hasta el 15 de diciembre (para el presente año, de 2015) para someter a autorización del Comité Técnico, las solicitudes que hayan aprobado ambos dictámenes; y hasta el 31 de diciembre para dar a conocer los resultados de la Dictaminación Técnica, lo que parece demasiado prolongados, considerando que la ventanilla cerró el día 3 de mayo de este año y que los recursos deben ejercerse a más tardar el último día del año.

No se encontró en algún documento público la tabla de ponderaciones de focalización por marginación y vulnerabilidad (la UR proporcionó la tabla en mención para fines de esta evaluación) y, como ya se señaló, se privilegia lo social frente a los criterios técnicos de la productividad. Dicha tabla contiene 11 criterios y en todos los casos otorga puntos, aunque no se cumpla con el criterio establecido, con lo que lo menos que un proyecto puede tener son 30 puntos de 50. De esta forma, aunque las ROP establecen que para pasar a la valoración de focalización se requiere haber aprobado la evaluación técnica económica (ETE), ésta puede tener un mínimo de 60/100 al llegar a la siguiente etapa, esto es, 30 puntos si se considera que la ETE vale 50%; cualquier criterio de focalización que cumpla el proyecto, podrá inclinar la balanza. Incluso, es muy probable que se den “empates” entre la ETE y la Evaluación Social de un mismo proyecto y entre las calificaciones de varios proyectos, para cuyo “desempate” se desconoce si hay algún procedimiento establecido o si es el Comité el que toma la decisión final y con qué criterios.

También es de señalar que hay aspectos del proceso que no están establecidos. Primero, considerando que es el asesor técnico el que registra el proyecto, falta conocer cómo es que éste es seleccionado por los beneficiarios o si sucede la situación inversa. También faltaría conocer cuál es la participación de las organizaciones. La ECO de FAPPA elaborada por la FAO(a) en 2014 señala que “Existen algunas recomendaciones que han sido atendidas en menor grado pero que resultan importantes para mejorar los resultados del Programa; tienen que ver con la actuación de las organizaciones rurales y liderazgos locales, regionales y nacionales en la operación del FAPPA. Este tema requiere ser analizado a profundidad porque de hecho en la normatividad no se reconoce de manera explícita su participación pero se requiere contemplarlos como corresponsables en la operación del Programa con acciones de concertación y sensibilización de alto nivel, complementadas con esquemas de profesionalización, transparencia y rendición de cuentas.” Agrega que, en el caso de PROMUSAG –que opera de manera similar al FAPPA, “La mayoría de las beneficiarias (40.2%) se enteró del Programa a través de familiares o amigos que recomiendan la participación en el PROMUSAG. En segundo término, el 22.6% recibió información por parte de alguna organización campesina. Las y los técnicos también jugaron un papel importante en la difusión del Programa, toda vez que el 17.5% de las beneficiarias declararon haberse enterado por medio de ellas(os) (FAO b, 2014: 85).

**12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:**

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.</li> <li>° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.</li> </ul>

**Justificación:**

Excepto por el hecho de que las gestiones se realizan vía el asesor técnico y no directamente por la población objetivo, el programa cumple con las demás características de la pregunta. Cabe señalar que sería conveniente establecer algún algoritmo para cruzar la información del SICAPP con la del SURI, a fin de determinar si los solicitantes recibieron o solicitan recibir algún apoyo similar de otros programas de la SAGARPA. Se desconoce si cuentan con protocolos para determinar si los solicitantes del FAPPA están solicitando o han obtenido apoyos para productivos de otros programas federales, ya que las ROP establecen que no serán elegibles hasta que hayan pasado cinco años.

### Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:
- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
  - b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
  - c) Esté sistematizada.
  - d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cuentan con tres de las características establecidas.

#### Justificación:

El SICAPP cuenta con la información que tienen los anexos, pues los técnicos suben los formatos adjuntos. Sin embargo, buena parte de ellos sólo los adjunta y no hay evidencia de que sistematice toda esa información. No se cuenta con un padrón de beneficiarios a los que se atiende sistemáticamente, sino con una base de datos de beneficiarios que se modifica anualmente conforme a la demanda.

El hecho de no contar con un padrón también afecta darle seguimiento de sus beneficiarios, ya sea con fines de evaluación o de verificación de duplicidades, no sólo en otros años de operación del mismo programa, sino también con respecto a otros programas de la propia SAGARPA o de SEDATU, así como con los Programas de Opciones Productivas de la SEDESOL, los del Instituto Nacional de Economía Social (INAES) y los de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que otorgan apoyos para proyectos productivos.

Y, como se mencionó en la pregunta 8, la Auditoría Superior de la Federación encontró que además del SICAPP, existe una base de datos en donde se registre la información de los proyectos que son aprobados.

**14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:**

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

**Justificación:**

Las ROP 2014 y 2015 establecen los procedimientos específicos que son de observancia nacional para concretar la entrega de los recursos a los beneficiarios. Estos procedimientos son estandarizados, apegados a las ROP y se difunden públicamente, de manera suficiente para que los conozcan las instancias ejecutoras (el personal de la propia UR), las delegaciones y los asesores técnicos, así como aquellos beneficiarios que dispongan de internet o busquen información a través de sus organizaciones, de los asesores técnicos y de los CADER. Sin embargo, para esta evaluación no se tiene evidencia de que realmente hayan sido utilizados por todas las instancias ejecutoras, ni tampoco de que estén sistematizados.

Entre otras cosas, para poder cobrar el apoyo, los beneficiarios (al menos uno) deben de ir a la Delegación, acompañados por el asesor técnico (AT) a recoger la Carta de Apertura de Cuenta Bancaria en la que recibirán sus apoyos; si el proyecto es aprobado, al menos uno de los integrantes, también acompañado por el AT entrega en la Delegación la copia del contrato de apertura de la cuenta (o estado de cuenta) y otros documentos; la Delegación le pasa estos datos a la UR y ésta deposita los recursos en dicha cuenta.

A lo largo de los años que lleva operando este programa, anteriormente a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (hoy SEDATU), se han detectado diversas irregularidades en torno a la entrega de los recursos:

- De una muestra aleatoria en la Delegación de Sonora, ningún expediente estaba completo y el 1% no apareció. (ASF, 2013: 8)
- La participación de las organizaciones, si bien ha ayudado a la permanencia del programa, también ha afectado su desempeño, pues ven los apoyos de este programa como un derecho ganado. (Véanse FAO a, 2014: xi y Zapara, Emma, 2005: 31).
- En 2011, el 6% de los proyectos apoyados no se instaló (FAO a, 2014: 41); en 2009, este porcentaje fue el 9% más otro 4% donde los solicitantes simularon el grupo.(FAO, 2011: 30)
- Muchas de las organizaciones solicitan a los beneficiarios una parte de los recursos que recibieron, lo que descapitaliza al proyecto. (FAO, 2011: 31)
- También se ha dado el caso de que algunos técnicos se aprovechan de la ingenuidad de los beneficiarios y se apropian de una parte de los recursos del proyecto productivo.

**15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.**

**Justificación:**

En el formato de solicitud y en el Anexo LXII, se recaban los datos generales y la información socioeconómica de los solicitantes, si bien esto se obtiene por única vez y, salvo las evaluaciones complementarias que se han venido aplicando al programa, que permiten recoger indicadores seleccionados para una muestra de beneficiarios, no se les da mayor seguimiento.

Entre la información socioeconómica recabada por el Programa, está la necesaria para determinar los criterios de Focalización por Marginación y Vulnerabilidad que aplica el programa: la ubicación física del proyecto (en municipios de la Cruzada Contra el Hambre, o CCH; en las demarcaciones del ámbito de acción del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia; en municipios de la CONAZA, municipios indígenas o en los que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria de SEDESOL); el giro de los proyectos (agroalimentario o no); la inclusión en el grupo de personas vulnerables; la exclusión de personas con títulos de derechos agrarios; la coincidencia de los solicitantes con su participación en PROSPERA, PAL, o Territorios Productivos. Adicionalmente, se recaba información sobre escolaridad, estado civil, el tipo de asentamiento en el que vive, sus vialidades; si condición étnica, si tiene alguna discapacidad, el número de personas que viven en el hogar, sexo y edad; su posición en la familia; el monto y origen de los ingresos, las actividades a las que se dedican, las características de la vivienda, entre otras.

## Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
  - Están ordenadas de manera cronológica.
  - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
  - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

### Justificación:

En relación al criterio (a): Conforme a la MIR de 2015 del FAPPA se han definido 7 acciones claramente especificadas en correspondencia a los 6 Componentes. La definición de estas actividades ha contemplado las recomendaciones de evaluaciones anteriores como la de consistencia de 2011- 2012, tales como la incorporación de la perspectiva de género en el componente de Mujeres apoyadas con Proyectos productivos.

Respecto al criterio (b): No hay una total articulación de acciones a componentes (ver cuadro adjunto). Las actividades definidas no expresan ordenamiento en su conjunto. Por ejemplo, no se vislumbra relación alguna entre los procesos de dictaminación con el bajo porcentaje de las solicitudes finalmente apoyadas. El contraste en sus porcentajes de meta, 100% contra 14.11%, no muestra ningún papel del dictamen en la elección de los beneficiarios. En este sentido, no es ni siquiera un "filtro" de los apoyos finalmente otorgados, puesto que su aprobación parece no depender de este proceso sino de la aplicación de otros criterios. También, por lo reducido del porcentaje de meta, la supervisión de puesta en marcha de proyectos productivos pareciera no ser relevante como elemento de coordinación y de integración en el conjunto de las acciones. Adicionalmente, actividades de supervisión, en su doble versión o momentos, primero de la puesta en marcha y luego del seguimiento de proyectos productivos (actividades 4 y 5 respectivamente, ver cuadro 16.1 adjunto), deben ser valoradas. Dado que las delegaciones cuentan solamente con un técnico que se dedica a la supervisión, es prácticamente imposible que pueda verificar eficaz y económicamente el 39.9% de los casi 3500 proyectos apoyados en 2014; esto es, un promedio de 43 proyectos por mes, más 5 proyectos adicionales que se pongan en marcha en 2015. En este caso, el indicador referido a los proyectos productivos apoyados y supervisados después de su puesta en marcha, la supervisión de solo el 5.5% sería insuficiente, a menos que fuese producto de un muestreo aleatorio y esto no se establece en la MIR. (ver anexo 5). La actividad 7 relativa a la proporción del monto de apoyo destinado a los grupos integrantes del Programa de Inclusión Social, salvo que las variables aquí son monto de recursos y en su expresión como componente son personas, no hay ninguna diferencia como parece corroborarse en el hecho de que presentan metas similares (40%) y se considera que la categoría o tipo de este indicador es de componente y no de actividad.

En cuanto al criterio (c): Otro aspecto que se deriva de la articulación de las actividades del criterio anterior, se refiere a que las actividades sean no prescindibles. Por una parte, la actividad siete, encaminada a "medir el apoyos otorgados a los grupos con integrantes del Programa de Inclusión Social" no proyecta un vínculo claro con los componentes porque en realidad se trata de un componente y, como se señaló, éste ya está considerado en la siguiente categoría de indicadores de resultados. Por lo tanto, es prescindible y podría eliminarse en esta categoría de actividades. De igual modo, la labor de dictaminación técnica de los proyectos procedentes está implícita en la siguiente actividad: "Apoyo a solicitudes registradas en el Sistema de Captura de Proyectos Productivos (SICAPP)". Se concluye en el criterio anterior, que esta actividad no es relevante en los procesos de elegibilidad de los beneficiarios apoyados, por consiguiente, es prescindible y puede eliminarse hasta en tanto no se le asigne una función específica y relevante. Por último, la actividad 6, debe reformularse, si se quiere que esté articulada a los componentes: no se trata de "premiar" al mayor número de Asesores Habilitados, como se desprende de su redacción actual, sino de seleccionar a los más calificados para llevar a buen puerto los proyectos productivos y elevar la productividad. Lo recomendable sería sustituir esta actividad por otra en la que el énfasis sea la selección de Asesores técnicos de calidad.

**17. 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	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

En relación al criterio (a): Los componentes expresan directamente las contribuciones a la solución del problema, en estos términos, se identifican como los bienes y servicios que produce el programa y son la expresión material y específica de su efectividad y de la naturaleza de sus alcances. Esto se cubre cabalmente, en los 6 componentes definidos en la MIR de 2015.

Respecto al criterio (b): Hay también una redacción que los hace presentar como resultados logrados: Proyectos productivos agroalimentarios apoyados, Mujeres apoyadas con proyectos productivos, etc. son prueba fehaciente de ello.

En cuanto al criterio (c): De los seis componentes, solo el uno y dos se proyectan al objetivo fundamental del programa: elevar la productividad en el sector agroalimentario, como puede apreciarse en el cuadro 17.1 que se adjunta a esta pregunta. Los 4 restantes se definen a partir de los criterios de focalización del programa, a saber, la Mujer, Municipios Indígenas, Programa de Inclusión Social y Cruzada Nacional Contra el Hambre. Hay aparentemente un desequilibrio que favorece los criterios focalización (o sociales) y va en perjuicio de los criterios técnicos de la productividad, lo que, aunque no directa o explícitamente, contraviene a las ROP del Programa, en su artículo 9 que define los criterios de elegibilidad, y que a la letra dice:

La "Coordinación General" realizará la selección de los Proyectos Productivos de acuerdo a los criterios de elegibilidad: "Dictaminación Técnica" y Focalización por marginación y vulnerabilidad. A cada "Proyecto Productivo" se le asignará una calificación global en una escala de 0 al 100. La cual se ponderará de la siguiente manera: "Dictaminación Técnica": 50%, y Focalización por marginación y vulnerabilidad: 50% (DOF, 22 de abril de 2014). Hay dos elementos que parecen incidir en este aparente desequilibrio: el primero se refiere a que no ha habido una mayor precisión desde los conceptos de población objetivo (PO) que en varias de las preguntas anteriores relativas a esta categoría se ha hecho notar y que propician esta desproporcionalidad en los criterios de focalización ante la diversidad y heterogeneidad de las PO del FAPPA y que no se han depurado suficientemente. El otro elemento, es que por recomendación de evaluaciones anteriores, uno de los componentes en la MIR antecedente a ésta, referida a la verificación de proyectos sobrevivientes que fueron apoyados en el pasado, en el año t-1, hoy se definió como la actividad 5 de la MIR 2015, cuando en realidad era correcta su clasificación como componente.

Criterio (d): Entonces, estas imprecisiones y desequilibrios no solo contravienen a las ROP sino que distorsionan la orientación equilibrada o complementada del programa que debe responder tanto a los principios de Dictaminación Técnica, como a la Focalización por marginación y vulnerabilidad y de éste modo generar el propósito del Programa. Regresar como componente la actividad de verificación de proyectos sobrevivientes no soluciona el desequilibrio, en favor de la focalización social, pero lo atenúa, la que por si misma, no es negativa pero de no incorporar el criterio de productividad, pierde su contenido de sustentabilidad y efectividad del Programa.

Teniendo en cuenta estas inconsistencias de los componentes, particularmente con los criterios c y d, el nivel de respuesta alcanzado es 3.

**Fuentes:**

ROP, 2014 del FAPPA, Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)

**18. 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.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	° El Propósito cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

En relación con el criterio (a)

En este nivel es mayor el contenido difuso de los indicadores de resultados: se presentan tres propósitos y no uno, como se recomienda en la metodología del marco lógico y por el CONEVAL, aunque debe aclararse que los tres propósitos se plantean como desglose de los indicadores, y no en el resumen ejecutivo de la MIR 2015 de FAPPA, donde solo se consigna un propósito.

El problema, en todos ellos, ya sea que se refieran a uno o a tres propósitos, es que es difícil afirmar que son resultado de los componentes valorados en la pregunta anterior. En los componentes se hace una referencia específica a la focalización o composición diversa de la población objetivo (Mujer, Municipios indígenas, etc.) mientras que en este nivel de propósitos tales referencias están ausentes, o se remiten a una tipología diferente. Así, en el indicador del primer propósito se menciona que los apoyos son para los “grupos” encaminados a su transformación en “pequeños productores” sin una definición precisa de esta categoría en ninguno de sus documentos normativos (ver cuadro 18.1 en archivo adjunto a esta pregunta).

En el segundo indicador de los propósitos se hace referencia a la constitución legal de grupos (ver cuadro 18.1 adjunto), lo cual, no da mucho sentido a los propósitos de productividad en el medio rural, y salvo la posibilidad de obtener un apoyo más alto si los grupos legalmente constituidos son mayores a seis socios, no se contempla en las mismas ROP alguna acción del programa encaminada a promover la formalización de los grupos apoyados. Por otra parte, nada asegura que la mera formalización ex-ante se deba al programa, o que, solo por éste hecho, los grupos tengan una productividad mayor. No obstante, se detectó como un posible testimonio, al Programa para Democratizar la Productividad (PDP), publicado en agosto de 2013, donde se atribuye a la Informalidad una de las principales causas de la baja productividad en México. Cabe mencionar, sin embargo, que hay diversos estudios que cuestionan la naturaleza de causa de la informalidad para ubicarlo más como consecuencia del problema de crecimiento y escasa generación de empleos en la economía del país.

Finalmente, en el indicador del tercer propósito, ya no se destacan personas o grupos, se plantea impulsar actividades prioritarias (Ver cuadro 18.1 adjunto), sin especificar cuáles son éstas y sin aclarar alguna equivalencia con los proyectos Agroalimentarios. En suma, en el conjunto de todos los planteamientos, no hay un concepto unificado para identificar la PO y los diferentes tipos de PO no concuerdan con la tipología utilizada en los componentes. En estos últimos, el criterio utilizado es el de focalización por vulnerabilidad mientras que en los propósitos, se privilegian los conceptos técnicos de productividad y proyectos productivos. Dado este desencuentro, no se pueden atribuir como resultado de los componentes el propósito o propósitos aquí definidos. Por todas estas razones, el nivel de la respuesta es 2 puesto que cumple con tres de las características (b, c y d) establecidas en la pregunta.

Fuente:

Matriz de Indicadores para Indicadores (2015) del Programa FAPPA.

**19. 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	Criterios
2	° El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

Criterio (a) El Fin está claramente especificado aunque, al igual que en el propósito, no focaliza la población objetivo a la que se remite. Se insiste en el enunciado de “mujeres y hombres que logran constituirse legalmente” y, como se acaba de señalar, la constitución legal no está contemplada como un resultado del programa en ningún documento normativo directo, ni en las ROP ni en sus manuales de procedimientos.

Por otra parte, hay alto grado de indefinición en la propuesta de indicadores para medir las contribuciones del programa para impulsar la productividad en el sector agroalimentario. Se hace alusión a dos parámetros: Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero y Tasa de variación en el nivel de productividad de los grupos apoyados. En cuanto al índice de productividad laboral se remiten a la información que a nivel nacional proporciona el INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo pero no se aclara sobre la información específica del programa.

En el segundo de los parámetros, Tasa de variación en el nivel de productividad de los grupos apoyados, se parte de un indicador compuesto que incorpora el capital físico, humano y tecnológico así como su naturaleza específica atendiendo: 1) Características del grupo; 2) Tipo o tamaño del productor y 3) Tipo de actividad económica referido. El problema es que en ningún documento público se especifican las ponderaciones implícitas de las diferentes dimensiones que lo componen y no es clara la existencia de la información oportuna ni pública requerida para su construcción y, por consiguiente, de los medios de verificación. Es de mencionar que el INEGI reporta un indicador de la productividad total de factores incluso por sector primario y por actividad agropecuaria, además del indicador de productividad laboral, este último con una metodología similar a la descrita arriba. Para los propósitos del programa, tal vez podría aprovecharse el método de la productividad total del INEGI donde se incorpora además de los índices de los servicios del capital y del trabajo los índices respectivos de los insumos, energía, materiales y servicios, todos ellos vinculados al índice del Valor Bruto de la Producción.

Criterio (b) Sí se refiere a un objetivo superior cuyo logro no depende solo de este programa.

Criterio (c) El logro del Fin no está controlado por los responsables del programa.

Criterio (d) Se plantea como un objetivo único.

Criterio (e) Como se ha especificado en la pregunta 4, el fin del FAPPA está alineado al Programa Sectorial de la SAGARPA (PSDAPA), en su objetivo 3 - Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria y a su estrategia 1.2 - Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores.

En síntesis, formalmente se cubren todos los requisitos de la pregunta. Pero por las ambigüedades en la determinación de la población objetivo y por las dificultades en el método para determinar los indicadores de resultados, el nivel de respuesta es de 3.

Fuentes:

ROP, 2014 del FAPPA, Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa para Democratizar la Productividad (PDP), DO publicado en agosto de 2013

**20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?****Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

**Justificación:**

La mayoría de las actividades se identifican con las ROP, y aquellas en no es posible esta identidad, es porque no constituyen aspectos relevantes y podrían eliminarse, como se indicó en la pregunta 16.

En cuanto a los componentes sí existe una plena identificación narrativa, tanto en reglas de operación como en los manuales de procedimiento y Programa Anual de Trabajo, aunque algunos de ellos como los relativos a los que incorporan los resultados o avance en la productividad, solo se encontraran en documentos como el plan de trabajo, por lo que se recomienda poner al día a las ROP en estas temáticas recién incorporadas.

En lo que se refiere a los propósitos, también se refleja en mayor medida esta problemática de incorporación recientes del tema de la productividad en el sector agroalimentario aunque en un sentido inverso al de los componentes, donde el desequilibrio favorece los criterios de focalización mientras que en los propósitos se favorecen los criterios técnicos de la productividad. Por lo tanto, es indispensable la actualización de estos nuevos propósitos en las ROP así como procurar un mayor encuentro entre éstos y los componentes.

Por lo que se refiere a los fines del FAPPA es conveniente también la actualización de los objetivos en las ROP y sustituir los objetivos de constitución legal de los beneficiarios y de transición de éstos a pequeños productores por los correspondientes al impulso de la productividad en el sector agroalimentario.

Conforme a lo expuesto, se requiere de ajustes en las ROP en los indicadores de Propósito y Fin de la MIR, por lo tanto, el nivel de la respuesta es de 3.

**Fuentes:**

ROP, 2014 del FAPPA, Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa de Trabajo del FAPPA y PROMETE, 2015.

**21. 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	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

En relación al criterio (a)

Todos los indicadores se han redactado con claridad y abordan de forma directa el tema a valorar. Sin embargo:

En cuanto al criterio (b)

Hay que tener en cuenta, conforme a la pregunta 16, que 4 de siete actividades, en su estado actual no son relevantes, hasta en tanto no se lleven a cabo ajustes, que van desde una reformulación y sustitución en su contenido por no estar debidamente orientado a resultados, hasta su eliminación por no tener ningún vínculo con el componente o componentes que se quieren impulsar. Adicionalmente, las actividades de supervisión deben ser revaloradas: dado que las delegaciones cuentan solamente con un técnico que se dedica a la supervisión, es prácticamente imposible que pueda verificar eficaz y económicamente el 39.9% de los casi 3500 proyectos apoyados en 2014, esto es, un promedio de 43 proyectos por mes, más 5 proyectos más correspondientes a los que se pongan en marcha en 2015. En este caso, el indicador referido a los proyectos productivos apoyados supervisados después de su puesta en marcha, la supervisión de solo el 5.5% sería insuficiente, a menos que fuese producto de un muestreo aleatorio y esto no se establece en la MIR. (ver anexo 5).

Respecto al criterio (c)

En la mayoría de los casos se trata de indicadores factibles y viables con los recursos que se disponen. Cabe señalar solamente que en el caso de los indicadores relativos a los fines, pareciera haber limitantes por la debilidad generalizada en nuestros sistemas de información, particularmente, cuando se requiere un alto grado de especificidad, como es el caso de la evaluación del desempeño. Con todo, la propuesta de indicadores y su metodología multicriterio para incorporar la diversidad de grupos de beneficiarios, tipo de productores y de proyectos que se presenta en Programa Anual de trabajo parece consistente y viable.

Criterio (d)

En general, los indicadores son monitoreables

Criterio (e)

La mayoría de los indicadores son pertinentes, en algunos casos solo deberá tenerse en cuenta los ajustes y recomendaciones que aquí se hacen.

Por debilidades en los criterios b y d el nivel de respuesta es 3.

Fuentes:

ROP, 2014 del FAPPA, Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en

**22. 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 ó nominal).

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

En relación al criterio (a). En general las fichas técnicas se asigna nombre a los indicadores para su identificación.

En cuanto al criterio (b). También se definen adecuadamente los indicadores.

Respecto al criterio (c). Los métodos de cálculo son sencillos y consistentes.

Criterio (d). Las unidades de medida son pertinentes.

Criterio (e). La frecuencia de la medición es adecuada a la naturaleza del indicador: un año a nivel de fines y propósitos, en consideración a su naturaleza de logros o efectos; un semestre para los componentes o resultados y un trimestre para la mayoría de las actividades.

Criterio (f). Las líneas de base están debidamente respaldadas por series históricas.

Criterio (g). Las metas se han determinado bajo consideraciones específicas de beneficiarios, el tipo de productores y de los proyectos productivos que se impulsan.

Criterio (h). Los indicadores, su tipo y comportamiento, se establecieron conforme a la naturaleza los grupos de beneficiarios, el tipo de productores y de las transformaciones que se esperan así como de los proyectos productivos que se impulsan

Las únicas reservas a lo anterior, son las observaciones antes efectuadas con relación a los ajustes y reformulaciones a los indicadores de fin y de actividad.

Nivel de respuesta: 4

**Fuentes:**

- Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
- Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
- Programa de Trabajo del FAPPA y PROMETE, 2015.

**23. 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	Criterios
3	° Del 70% al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

Justificación:

En relación con el criterio (a)

Conforme a su Programa anual de trabajo del FAPPA, se diseñaron e implementaron 18 indicadores de Metas que cubren los 18 indicadores de la MIR del programa. En todos se cuenta con una unidad de medida pertinente

En cuanto al criterio (b)

Los indicadores de metas están orientados a evaluar el desempeño, salvo el de 3 actividades en las se ha recomendado la sustitución, reformulación y/o eliminación por no ser relevantes para estos fines. Así, se recomendó eliminar la actividad monto de apoyos entregados a beneficiarios, también se recomienda eliminar la actividad de dictaminación por estar implícita en la acción proyectos aprobados y se sugiere sustituir apoyos a Asesores Técnicos Habilitados por Selección a Asesores Técnicos puesto que de ahí dependo el éxito de los proyectos productivos.

En el caso de los componentes se destacó la falta de balance en los componentes definidos que favorece criterios de focalización en detrimento de los criterios técnicos de la productividad en el sector agroalimentario. Por el contrario, el Propósito y el Fin se inclinan hacia los criterios técnicos de productividad. En este ultimo existen ademas problemas de ambigüedad tanto en la definición de su PO como en el método de medición de los avances de la productividad en el medio rural.

Con todo, las metas de los indicadores de la MIR del FAPPA, con excepción de estas inconsistencia observadas, están orientadas a impulsar el desempeño.

Respecto al criterio (c)

Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Por debilidades en el criterio b el nivel de la respuesta es 3.

Fuentes:

- ROP, 2014 del FAPPA
- Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
- Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
- Programa de Trabajo del FAPPA y PROMETE, 2015.

**24. 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	Criterios
2	° Del 50% al 69% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

Justificación:

En relación con el criterio (a)

En general, los indicadores cuentan con medios de verificación oficiales que se indican en la ficha técnica

En cuanto al criterio (b)

Cuentan con un nombre que los identifica: SURI, SICAPPA, Programa FAPPA, informes trimestrales, entre otros, todos publicados en la Pagina Web de SAGARPA.

Respecto al criterio (c)

La forma y procedimientos de calcular el indicador, con excepción del indicador 2 de fin, permiten reproducir el cálculo del indicador.

Criterio (d)

No obstante, no siempre se encuentran los indicadores, o información del desempeño y avance de metas. No hemos encontrado la información que permita reproducir el cálculo de ninguno de los indicadores de actividad, que tienen una frecuencia trimestral y por lo tanto, ya podría estar disponible (al 28 de junio de 2015 no está publicado el correspondiente al primer trimestre de 2015) por lo que queda la impresión que no siempre publican sus informes y consecuentemente se recomienda que lo hagan. Los medios de verificación, por lo general nos remiten al sitio de Programas de Apoyo de la SAGARPA <http://sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/> así como los Informes del Cierre de Cuenta Pública del Programa. Sin embargo, las pruebas que hemos hecho para acceder a la información sobre indicadores de programas presupuestarios, no han sido exitosas, pues mandan el siguiente mensaje: "Esta página web no está disponible".

Por debilidades en el criterio d el nivel de respuesta es 3.

Fuentes.

<http://sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/><http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2015/FAPPA/FAPPA/Paginas/Descripci%C3%B3n.aspx>,[http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia\\_rendicion/Paginas/Indicadores\\_Prog\\_Presupuestarios.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia_rendicion/Paginas/Indicadores_Prog_Presupuestarios.aspx)

25. 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	Criterios
4	° Todos de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

Haciendo los ajustes que se sugieren, se puede afirmar que los medios de verificación que se disponen son suficientes para calcular los indicadores tanto en los niveles de gestión de actividades y componentes como a nivel estratégico de propósitos y fines. En todos ellos, miden directa o indirectamente el objetivo en ese nivel.

Nivel de respuesta: 4

**26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.**

**Justificación:**

**ACCIONES**

Consecuentes con la valoración de las preguntas 16 y 17, son necesarios los siguientes cambios en la composición de las acciones:

- Eliminar Dictámenes y Apoyos a beneficiarios que no son relevantes para evaluar el desempeño;
- Sustituir apoyos a Asesores Técnicos por Selección de asesores técnicos, en tanto que el desempeño de los proyectos productivos depende de la calidad de los asesores;
- Cambiar de estatuto de indicador de Actividad a indicador de Componente, el Porcentaje de proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior verificados;
- Reformular el Porcentaje de los proyectos productivos apoyados supervisados después de su puesta en marcha y reformularlo mediante su determinación como resultado de una muestra aleatoria, que pudiera ser a nivel de cada entidad federativa.

Adicionalmente, las actividades de supervisión deben ser valoradas: Dado que las delegaciones cuentan solamente con un técnico que se dedica a la supervisión, es prácticamente imposible que pueda verificar eficaz y económicamente el 39.9% de los casi 3500 proyectos apoyados en 2014, esto es, un promedio de 43 proyectos por mes, más 5 proyectos más correspondientes a los que se pongan en marcha en 2015. En este caso, el indicador referido a los proyectos productivos apoyados supervisados después de su puesta en marcha, la supervisión de solo el 5.5% sería insuficiente, a menos que fuese producto de un muestreo aleatorio y esto no se establece en la MIR. (Ver anexo 5).

- Eliminar la actividad relativa a la proporción del monto de apoyo destinado a los grupos integrantes del Programa de Inclusión Social debido que el estatuto que le corresponde es de componente, y como tal, ya forma parte de este grupo de indicadores, salvo que las variables (numerador y denominador) son personas, mientras que aquí se toma como base monto del apoyo pero, en esencia, se trata del mismo indicador como parece corroborarse en el hecho de que presentan metas similares del 40% (Véanse cuadros 16.1 y 17.1 adjuntos en estas preguntas).

**COMPONENTES**

Conforme a la valoración de la pregunta 17 se requieren cambios en los componentes que equilibren los criterios de focalización con los criterios técnicos de la productividad, ya que actualmente se inclinan por los primeros:

- Bajo esta perspectiva, es procedente el cambio de estatuto, de indicador de Actividad a indicador de Componente, del Porcentaje de proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior verificados que se recomienda en la categoría de actividades. Dicho cambio, atenuaría el desequilibrio que actualmente presenta.

**PROPÓSITOS**

Se requieren cambios en los propósitos que equilibren los criterios de focalización con los criterios técnicos de la productividad, ya que actualmente se favorece a los últimos.

**FIN**

Es importante revisar la metodología para la construcción de los índices que miden las contribuciones de FAPPA en materia de productividad en el sector Agroalimentario en cuanto a su pertinencia y medios de verificación.

**Fuentes:**

- ROP, 2014 del FAPPA
- Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
- Fichas Técnicas de la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del Programa Presupuestal S-089 – Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
- Programa de Trabajo del FAPPA y PROMETE, 2015.

## Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) Gastos en operación: Directos e Indirectos.
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

**Respuesta: No Aplica.**

### Justificación:

La totalidad del presupuesto del programa corresponde a la partida 4000 – Subsidios. Las ROP 2015 establecen que el 5% de estos recursos será destinado a gasto operativo: difusión, evaluación, operación, supervisión y Programa de Desarrollo Institucional (PDI). De acuerdo con el Anexo 11 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEF), el presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados para este programa fue de 760.6 millones de pesos, el cual posteriormente fue reducido por la SHCP a 700.6 millones de pesos (SHCP, 2015: B139). Dada la disposición referida, 35.03 millones de pesos serán destinados a gasto operativo y los 665.57 millones de pesos restantes, al gasto sustantivo del programa, esto es, subsidios. Considerando la meta planteada para 2015, de apoyar a 16,614 personas, el gasto unitario a partir del presupuesto modificado, se calcularía en \$42,169.25 por beneficiario.

**28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:**

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

**Respuesta:** Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.

**Justificación:**

El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, ya que al ingresar en la página de la SAGARPA, se puede acceder a menú de opciones de información, entre las cuales están claramente señalados los Programas de Apoyo 2015 (<http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Paginas/default.aspx>) y al dar el primer clic, se despliega una ventana que contiene las ROP 2015 (originales y modificaciones), avisos generales, evaluaciones externas, la información correspondientes a los programas de la SAGARPA clasificada por tipo de programa, por componente y por concepto de apoyo. Cada programa cuenta con información detallada sobre el objetivo específico del programa y/o del componente, la población objetivo, la cobertura, los requisitos, los conceptos de apoyo, la mecánica de operativa, las ventanillas de atención, los formatos necesarios para cada componente y sus respectivos anexos, basta con seleccionar el programa deseado (segundo clic). Además cada programa cuenta con los datos de contacto para apoyar a los interesados en participar en los programas de la secretaría. Destaca, sin embargo, que en el caso de FAPPA, en 2014 sólo se publicaron los informes del primer y segundo trimestre y en 2015, no hay información al respecto. Tampoco se encuentra el catálogo de giros.

En cuanto a las solicitudes de información de sus programas, de manera interna, en la misma página existe un foro de dudas y comentarios en el que se pueden realizar consultas sobre su desarrollo y contenido. Con respecto al mecanismo de transparencia, al acceder a este rubro con el segundo clic ([http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia\\_rendicion/Paginas/default-transparencia.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia_rendicion/Paginas/default-transparencia.aspx)), el usuario puede ingresar a las distintas opciones de acceso a la información y vincularse con el portal de Obligaciones de Transparencia ([http://portaltransparencia.gob.mx/pot/informacionRelevante/showBusqueda.do?method=begin&\\_idDependencia=00008](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/informacionRelevante/showBusqueda.do?method=begin&_idDependencia=00008)) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual opera, registra, administra y contesta las solicitudes, si bien la información para consulta está clasificada por dependencia y no por programa. En el caso particular del FAPPA, para 2014 y 2015, solo se identificaron cinco solicitudes de información, de una base de datos de aproximadamente 688 solicitudes sobre negativas de acceso, por ser información reservada, confidencial o inexistente y sólo se muestran 53 solicitudes de versiones públicas de solicitudes de información, de las cuales no se identificó ninguna del FAPPA.

Por último, cabe señalar que en el portal de INFOMEX se puede realizar solicitudes y consultas de información correspondiente a la SAGARPA. Desafortunadamente no están organizadas por programa, sólo por tipo de respuesta y por estatus. A pesar del inmenso universo del Sistema INFOMEX, se realizó la búsqueda en más de 1300 solicitudes, entre los que se identificaron sólo 8 solicitudes realizadas en el periodo 2014 y 2015 (<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>).

**29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:**

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

**Justificación:**

La ejecución del programa implica la participación activa de los asesores técnicos, que son quienes formulan los proyectos y acompañan a los beneficiarios a recoger sus apoyos y durante el proceso de instalación y puesta en marcha de los proyectos, así como en su operación durante el primer año de vida del mismo. A fin de asegurar que su participación sea apropiada, la UR incluyó en las ROP los procedimientos de observancia nacional que regulan sus responsabilidades y derechos. Así mismo, las ROP incluyen un apartado de Procedimientos específicos y notificaciones para la entrega de documentación en ventanilla de los grupos autorizados; los requisitos de capacitación que deben recibir el mismo día en que les sean entregados los apoyos; la suscripción de los convenios con los beneficiarios; la entrega del apoyo; la presentación del informe general sobre la aplicación del apoyo; y el seguimiento operativo: supervisión, verificación y supervisión especial.

Todos estos procesos son estandarizados, apegados a las ROP y se difunden públicamente, de manera suficiente para que los conozcan las instancias ejecutoras (el personal de la propia UR), las delegaciones y los asesores técnicos, así como aquellos beneficiarios que dispongan de internet o busquen información a través de sus organizaciones, de los asesores técnicos y de los CADER. La UR cuenta con una base de datos en la que da seguimiento a los proyectos que apoya.

## Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

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

#### Justificación:

El FAPPA tiene una amplia cobertura regional, en tanto que los núcleos agrarios poseen más de la mitad del territorio nacional, por lo que en sus territorios confluyen prácticamente todos los programas sociales que aplican en las áreas rurales y semi urbanas. En primera instancia, tiene estrecha relación con el PROMETE operado por la misma UR, es idéntico al FAPPA, con la salvedad de que solo está dirigido a mujeres, mientras que en el FAPPA, sus registros muestran que la participación de las mujeres es de poco más de la mitad; el Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios (PJEA) a cargo de la SEDATU, es otro programa complementario que opera en los núcleos agrarios, se entregan apoyos directos para el establecimiento de agroempresas e incluyen un componente de capacitación y tutoría por parte de técnicos especializados. Dado que estos tres programas comparten a su PO o al menos a su PP, las ROP prevén que sus apoyos no se repitan en los mismos beneficiarios, al menos durante un periodo de 5 años.

Como en FAPPA, varios de los componentes del Programa Integral de Desarrollo Rural de la SAGARPA (PIDER), atienden a pobladores de núcleos agrarios. Son los casos del PESA y de algunos más para los que se requiere un porcentaje de aportación del solicitante: el de Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio; de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA); Desarrollo Integral de Cadenas de Valor; de Vinculación con Organismos de la Sociedad Civil (OSC) y de otros programas (Desarrollo Productivo del Sur Sureste; Desarrollo Estratégico de la Acuacultura; y aún los de Manejo Postproducción Pecuaria y el de Agroproducción Integral. En algunos de estos componentes o acciones, los apoyos son a proyectos productivos y en otros de manera complementaria, como el Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA). De hecho, las ROP del FAPPA contienen una disposición para evitar que los solicitantes reciban apoyos para proyectos productivos, tanto de la SAGARPA como de otras dependencias federales. Sin embargo, dado que el registro de las solicitudes del FAPPA se realiza en el SICAPP y no en el Sistema Único de Registro de Información (SURI) de la SAGARPA, no es factible realizar este cruce de información, al menos no en línea. Menos aún si se trata de otras dependencias.

Otros programas que tienen similitudes con el FAPPA (y el PROMETE), son el de Opciones Productivas, de SEDESOL y el de Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aún vigentes. Otros más, también vigentes, que si bien no fueron referidos en el diagnóstico, pueden documentarse con sus reglas de operación y evaluaciones de diseño, son los programas de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios, a cargo de la SEDATU; el Fondo Nacional Emprendedor, de la Secretaría de Economía; el de Fomento a la Economía Social, también de la Secretaría de Economía; el del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, a cargo de FONART.

La SHCP anunció el 30 de junio, un nuevo S258 Programa de Productividad Rural (S258) (PPR) el cual tendrá integrados a nivel de componentes al FAPPA, PROMETE, PJEA, Fomento al Desarrollo Agrario (de SEDATU) y por los siguientes componentes del actual PIDER: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA), COUSSA, PRODEZA, Extensionismo e Innovación Productiva y Fortalecimiento de Organizaciones Rurales. Una parte de los recursos de FAPPA, PROMETE y PIDER se trasladarán a un nuevo programa S266 Programa de Apoyo a Pequeños Productores. Si bien es cierto que en gran medida las compactaciones referidas tienen por objeto reducir el gasto administrativo y para los primeros también el sustantivo, no deja de ser una muestra de la importancia de instrumentar una estrategia integral bajo un enfoque territorial y fortalece el argumento de que el mejor espacio, legal e institucional para poder delimitar los ámbitos de acción de cada programa, es coordinar las acciones al nivel de la Coordinación Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable creada por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual es presidida por la SAGARPA. Uno de los primeros instrumentos a revisar sería el Programa Especial Concurrente (PEC) 2014 -2018 y alinear los objetivos de éste, pero sobre todo, del nuevo PPR que entrará en operación en el ejercicio fiscal 2016, integrando al FAPPA como uno de sus componentes.

### Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	2.333	Hay dos problemas: el primero es que la definición de la población que tiene el problema (población potencial), es tautológica, por lo que se considera insuficiente. Por otra parte, más allá de las disposiciones institucionales, en las diversas experiencias nacionales del propio FAPPA no se encontraron elementos para justificar el tipo de intervención que lleva a cabo el programa para lograr su propósito: aportaciones directas a fondo perdido sin exigir contra aportación.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	3.0	Los documentos de planeación del programa muestran su alineación al Programa Sectorial y al Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, se omite mencionar su alineación con los objetivos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018 (PEC), determinado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y cuya Comisión Intersecretarial es presidida por la SAGARPA.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	2.6	La metodología utilizada para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo no es consistente y tampoco se pudieron validar las fuentes de información utilizadas en su cálculo.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3.0	El programa ha desarrollado un Sistema de Captura de Proyectos Productivos, SICAPP, que constituye una plataforma informática disponible en la página electrónica de la Secretaría mediante la cual los asesores técnicos registran las Solicitudes FAPPA y PROMETE de Proyectos Productivos. No obstante, no hay evidencia de que se sistematice toda la información.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	2.7	Se requieren cambios a la MIR para lograr su consolidación como sistema de indicadores de resultados: depurar acciones que no muestran alguna funcionalidad; que no promueven el desempeño o bien porque los indicadores no están debidamente clasificados. En cuanto a los Componentes: se requieren cambios que equilibren los criterios de focalización con los técnicos de productividad ya que actualmente se inclinan por los primeros.
Presupuesto y rendición de cuentas	3.5	Hay buenas valoraciones, aunque se requiere mantener actualizada la página con información sobre los procedimientos; proyectos autorizados; avance del ejercicio presupuestal y cumplimiento de metas; técnicos habilitados o inhabilitados; entre otros.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	
<b>Valoración final</b>	<b>2.855</b>	

*Nivel = Nivel promedio por tema*

*Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)*

## Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y/u Oportunidad</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El programa cuenta con una sólida representación a nivel nacional que impulsó su surgimiento y avala su permanencia.	1	Reconocer el valor de las organizaciones campesinas y fomentar su transformación hacia organizaciones económicas.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Es un programa cuya larga tradición en los núcleos agrarios le ha permitido a sus operadores acumular información relevante y conocer de cerca sus problemáticas.	2	Recuperar y sistematizar a nivel de municipio y núcleo agrario, la información recabada a lo largo de los años en los que ha operado y revisar enfoques teóricos sobre el desarrollo territorial y las ventajas de los encadenamientos productivos.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Entrega apoyos en efectivo, sin solicitar contra aportación de los beneficiarios.	3	Evaluar la conveniencia de que alguno(s) de los integrantes(s) haga aportaciones en especie, incluso tierra o establecimientos.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El objetivo del programa tiene ahora una clara orientación productiva, con la que se alinea al objetivo de impulsar la productividad del Programa Sectorial y de alcanzar un México Próspero del PND.	Todas	Definir la alineación del programa con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 - 2018 y con el Programa para la Democratización de la Productividad 2013 - 2018.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa cuenta con información detallada de sus beneficiarios desde hace por lo menos un lustro, la cual se complementa con la relativa a PROMETE (antes PROMUSAG) y la del PJEA.	Todas	Complementar la información propia con otras fuentes sobre las características de la población que habita en núcleos agrarios: el Censo Ejidal; el Registro Agrario Nacional, las encuestas de CONEVAL para la Cruzada Contra el Hambre, la encuesta de DAS, A.C. sobre los Hogares Rurales en México), a fin de precisar las condiciones que deben cubrir los beneficiarios del programa. iniciar una tipología de posibles beneficiarios.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La delimitación del programa en los núcleos agrarios, le permite acceder a los poseedores de más de la mitad del territorio nacional y más de un tercio de la superficie laborable.	10	Valorar la pertinencia de diseñar una estrategia para apoyar a los pobladores de núcleos agrarios carentes de recursos financieros, con proyectos productivos para la reincorporación de sus tierras para el cultivo.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa ha establecido un procedimiento para la selección de sus beneficiarios que combina la viabilidad técnica – económica del proyecto con criterios de marginación y vulnerabilidad.	11	Los procedimientos y ponderaciones deben ser públicos y difundidos lo más ampliamente posible y establecer recursos de revisión para quienes lo soliciten.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, con formatos definidos y apegados a su normatividad.	12	Ampliar la difusión local por radio del programa y de los derechos y obligaciones de los beneficiarios, indicando los medios para hacer las denuncias correspondientes cuando ocurran irregularidades.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El programa cuenta con un sistema de información (SICAPP), en el que registra las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo	Todas	Revisar si se tiene capturada la información socioeconómica de los solicitantes y de no ser así, actualizar.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La delimitación del programa en los núcleos agrarios, le ha conferido un estatuto que le permite mantenerse en el largo plazo y contar con una base social.	14	Reconocer y valorar la intervención de las organizaciones campesinas en el programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los 11 componentes expresan directamente las contribuciones a la solución del problema, en estos términos, se identifican como los bienes y servicios que produce el programa y son la expresión material y específica de su efectividad y de la naturaleza de sus alcances.  Las fichas técnicas de los indicadores se presentan de forma correcta y completa.	16	Se sugiere reducir el número de componentes de modo que integren procesos comunes y una vez hecho esto se conecten con las actividades que se rediseñen para el logro de los resultados esperados de acuerdo al Propósito y el Fin.
Presupuesto y rendición de cuentas	La SAGARPA ha habilitado una página en la que se encuentran las principales disposiciones de sus programas presupuestarios. En particular para el FAPPA, se muestran también algunos de sus informes de avance trimestral de 2014.	28	Mantener actualizada la página con información sobre los procedimientos; proyectos autorizados; avance del ejercicio presupuestal y cumplimiento de metas; técnicos habilitados o inhabilitados; entre otros.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Se percibe como una oportunidad el que el campo siga recibiendo recursos fiscales a través de numerosos programas de apoyo con orientación social y productiva. Sin embargo, en términos generales, los resultados han sido decepcionantes en términos de crecimiento del sector, empleo, conservación de los recursos naturales y del nivel de vida y concentración de la pobreza que se vive en las áreas rurales.	30	Es evidente la necesidad de conformar el padrón único de beneficiarios del sector rural. Si no es posible, al menos debería de integrarse a nivel de la SAGARPA, tomando como base el padrón de PROAGRO Productivo y establecer protocolos para intercambiar información sobre solicitantes y beneficiarios de sus programas.
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Organizaciones con intereses creados reclaman la paternidad del programa.	1	Considerar en el diseño del programa el papel que jugarán las organizaciones como promotoras del programa, facilitadoras de la organización; constitución legal de los grupos; supervisión de los asesores técnicos o contraloría social. En cualquier caso, bajo un esquema de corresponsabilidad.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Largo tiempo operando bajo una cierta mecánica, hace difícil romper inercias sin afectar intereses creados.	2	Reformular el diagnóstico (y su árbol de problemas) considerando su participación como componente del nuevo Programa para la Productividad Rural, lo que implica reubicar sus problemática y aportes de solución como parte de una oferta más amplia de apoyos federales.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Los apoyos directos sin contra aportación, pueden derivar en un escaso compromiso de los beneficiarios con los resultados de los proyectos y un alto interés de agentes externos y por los mismos integrantes del equipo, por apropiarse de los recursos	3	Valorar la conveniencia de incluir un contrato mutualista entre los integrantes del grupo para compartir asumir responsabilidades.

Contribución a las metas y estrategias nacionales	También se le alinea con el objetivo México Incluyente del PND (y de manera indirecta con los ODM y AP2015), a partir de sus criterios de focalización por marginación y vulnerabilidad. Esta ambivalencia puede provocar conflictos en el diseño del programa y en la asignación de los recursos.	Todas	Destacar la alineación con el objetivo 4 del PEC 2013 – 2018, que sintetiza las dos preocupaciones del programa: Fomentar la productividad en el campo para garantizar la seguridad alimentaria y considerar, al igual que el PND, que la productividad es una estrategia transversal, necesaria para alcanzar la seguridad alimentaria y que, por lo tanto, no se contraponen.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa no define con claridad a su PP ni a su PO; por lo tanto, no cuenta con mecanismos para identificarla, ni con una metodología para su cuantificación. El ejercicio de aproximación que presenta el diagnóstico no es consistente.	Todas	Definir con claridad a qué tipo de productividad se refiere el programa; en qué consisten los problemas de productividad que el programa puede y se propone atacar para alcanzar la seguridad alimentaria y, con base en estos elementos, definir el perfil de su PP y su PO.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa no cuenta con una estrategia de cobertura congruente con el diseño del programa, entre otras cosas porque pese a su objetivo de promover proyectos agroalimentarios, con el fin de coadyuvar a la seguridad alimentaria, establece que su PO debe ser “preferentemente sin tierra”.	10	Valorar la pertinencia de eliminar y, por el contrario, privilegiar a los solicitantes que presenten proyectos que incluyan los tres principales factores de producción agroalimentaria: Tierra, agua y trabajo.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Se confiere un mayor peso a los criterios de focalización (sociales) que a los técnico – económicos, pues cualquier proyecto puede tener al menos 30 puntos (de 100) aunque no cumpla con ninguno de los criterios de focalización establecidos.	11	Revisar los ponderadores de focalización, pues aunque su aplicación se condiciona a la aprobación técnica – económica, se da preferencia a los que coincidan con más criterios sociales, lo que posiblemente eleva la tasa de mortandad de los proyectos. En todo caso, si lo que se quiere es dar prioridad a las personas de menores ingresos, tal vez sería mejor considerarla explícitamente como parte de la población objetivo
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Los únicos que pueden registrar las solicitudes e ingresar los proyectos, son los Asesores Técnicos, quienes además, acompañan a los beneficiarios en todos los trámites administrativos y son los primeros a los que se les avisa si los proyectos son aprobados y si ya depositaron los recursos.	12	Limitar el poder de los asesores, someterlos a esquemas de valoración del desempeño y elaborar procedimientos claros respecto al alcance de sus actuaciones, de sus responsabilidades y de las sanciones a las que se harían acreedores en caso de incumplimientos o abusos.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La información del SICAPP permite generar bases de datos, mas no se cuenta con algún padrón en el que se vaya acumulando la información para integrar un padrón de beneficiarios. El programa opera a demanda y las bases varían todos los años y no se aprecia algún vínculo con los sistemas de otros programas a fin de detectar posibles duplicidades	Todas	Se sugiere iniciar y en su caso, retomar la construcción de un padrón de beneficiarios con los demás programas que operan en los núcleos agrarios, así como con aquellos registrados en el SURI con los que puedan darse duplicidades. Mejor aún, sería conformar con la SAGARPA un padrón único de beneficiarios a partir del padrón de PROAGRO Productivo. La recién incorporada estratificación de sus beneficiarios, podría ser útil para el programa.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El programa está sujeto a presiones políticas que pueden desvirtuar su objetivo.	14	Acortar el plazo que las ROP otorgan al comité técnico para dar a conocer los resultados de su dictaminación, a más tardar el 31 de diciembre, cuando la ventanilla fue cerrada el 3 de mayo de 2015, y elaborar procedimientos para regular la intervención de las organizaciones.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En relación al FIN, se plantea en total concordancia con los objetivos del FAPPA, sin embargo se considera que esta limitado.	16	Es importante revisar su contenido acotado solamente a los aspectos relativos a la producción de alimentos, de modo que se incorporen otros aspectos directamente relacionados como los niveles nutricionales y salud de la población. Asimismo, conviene incorporar aspectos más cercanos al bienestar y la calidad de vida de la población objetivo.
Presupuesto y rendición de cuentas	Históricamente los proyectos apoyados por el FAPPA han registrado altas tasas de mortandad y bajos niveles de rentabilidad y generación de empleos.	29	Se requiere una evaluación técnica – económica más rigurosa y establecer indicadores precisos y adecuados para medir la rentabilidad de los proyectos en curso, a fin de tomar medidas preventivas para que los técnicos presten atención y eviten que se pierdan estos esfuerzos y recursos.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	El FAPPA y el PROMETE son prácticamente idénticos, salvo porque éste es sólo para mujeres. Otros complementarios son el Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios (PJEJA) a cargo de la SEDATU y en menor grado el FORMAR. Varios componente del PIDER podrían ser complementarios, pero también coincidentes, al igual que otros de SEDESOL, INAES y la CDI.	30	Promover la reactivación de la Coordinación Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable del PEC y establecer mecanismos de coordinación con las instancias estatales que instrumentan programas en las áreas rurales para evitar duplicidades y detonar sinergias. Al menos deberá de hacerse este ejercicio al interior de la SAGARPA y en particular, con las unidades responsables del nuevo Programa de Productividad Rural que entrará en operación en el ejercicio fiscal 2016.

## Conclusiones (Anexo 12)

La transición de un FAPPA – agrario dirigido a generar empleo e ingreso, a un FAPPA – productivo con orientación agroalimentaria, ha impuesto todo un reto para sus planeadores y operadores, que va más allá de la transmisión de funciones y presupuestos y del necesario reacomodo de su ahora unidad responsable dentro del Gobierno Federal. Implica asimilar el nuevo problema a enfrentar (la baja productividad) y redefinir el uso de los instrumentos de que disponen el programa y a los propios beneficiarios, pero sobre todo, trastocar la mecánica con la que se ha venido operando desde hace más de quince años.

Surgido de los acuerdos agrarios suscritos en 1997 con las organizaciones campesinas para dar alternativas de ingreso a los pobladores de los núcleos agrarios que no habían alcanzado a beneficiarse del reparto agrario, el FAPPA ha modificado su objetivo al menos en seis ocasiones, si bien, desde la firma del Acuerdo Nacional para el Campo en abril de 2003, se estableció que apoyaría todo tipo de proyectos productivos no necesariamente agropecuarios, condicionando incluso su entrega, a los avocindados sin tierra. Hoy esta restricción está presente en la definición de la población objetivo del programa, estableciendo que deben ser “preferentemente sin tierra”. Sin embargo, las diversas evaluaciones externas utilizadas para esta evaluación, dan cuenta de que la vocación natural de los habitantes de estos asentamientos ha llevado a que aproximadamente dos tercios de los proyectos apoyados, correspondan a esos giros, aunque también evidencian que su desempeño ha sido deficiente, atribuyendo esta situación en parte, a la falta de tierras. Esto coincide con los hallazgos de Carmen Pagés (2010:65) respecto a que aquéllos países que tienen mayor disponibilidad de tierra, tienen mejores resultados en productividad.

Paradójicamente, el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal levantado en 2007 por el INEGI, reporta que independientemente de la superficie que se deja en descanso, cerca del 20% de la superficie agrícola del país no se siembra. De los titulares de las unidades de producción que corresponden a este porcentaje, casi el 45% manifestó que no sembraban por falta de dinero o apoyo. En estas condiciones, la nueva adscripción del programa a la SAGARPA, estableciendo como uno de sus objetivos la promoción de proyectos de tipo agroalimentario, hace necesario revalorar la conveniencia de incluir en los grupos de beneficiarios a pobladores que cuenten con tierras ociosas, factibles de incorporar a la producción con los proyectos hortícolas y frutícolas que el programa clasifica actualmente como estratégicos, pero también con otros productos tradicionales cultivadas con técnicas agroecológicas, y orgánicas. La inclusión del FAPPA prevista para 2016, como un componente del nuevo S258 Programa de Productividad Rural, junto con PROMETE, PJEA, FORMAR y otros componentes del actual PIDER como el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA), Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA), Extensionismo e Innovación Productiva y Fortalecimiento de Organizaciones Rurales, ofrece amplias posibilidades de lograr que los proyectos apoyados por el FAPPA tengan mejores resultados. Habrá que pensar en la mejor forma de integrar todos estos componentes alrededor de un mismo propósito, con un enfoque de cadena de valor, en donde la disponibilidad de recursos naturales es quizás una de las grandes ventajas de los núcleos agrarios.

En este concierto, se vuelve imprescindible que el FAPPA identifique sin ambigüedades la población objetivo que corresponderá atender y establezca con claridad la forma en la que podrán participar los agentes que han hecho posible la permanencia y ejecución de este programa: las organizaciones y los asesores técnicos, como actores involucrados o directos pero que dependen de decisiones de ejecutores y responsables del programa que no siempre comparten la misma visión sobre el problema y las vías de solución, por lo general, con posiciones y valores contrapuestos. Se requiere en consecuencia, acuerdos o consensos mínimos que hagan posible que las acciones individuales de numerosos actores mantengan un mínimo de congruencia y consistencia, tal que, se conduzcan como una sola acción colectiva encaminada a resultados (componentes), propósito y fin comunes.

Desde el CONEVAL se dice que lo que puede medirse, puede mejorar, y a partir de este ejercicio de evaluación se ha podido constatar que se ha avanzado. De una valoración que va de cero a un máximo de 4, se encontró que las dos variables críticas, población objetivo y consistencia de la acción a través de la MIR en las que se expresan los acuerdos y consensos fundamentales de un programa, entre los actores involucrados, directos e indirectos, las valoraciones respectivas son de 2.6 y 2.7, respectivamente. Si bien parecieran indicar, positivamente, que se ha avanzado a más de medio camino, se debe alertar que están por debajo de la media (2.855 alcanzada por todo el programa en esta evaluación) y son las ponderaciones más bajas de los temas evaluados.

Esta situación es preocupante y muestra que la acción del FAPPA no se está conduciendo adecuadamente, y en esta dimensión, la valoración de los indicadores de la MIR son reveladores. Para muestra, basta señalar el resultado de la valoración de la dimensión básica que son las actividades: 4 de 7 no pasaron el examen de consistencia. Los dictámenes, porque no son relevantes en la elegibilidad; la supervisión, porque no está orientada al control ni la integración de la acción; la verificación de la supervivencia de proyectos productivos, porque no es actividad sino componente y debe reclasificarse; y finalmente, el apoyo a Asesores Técnicos porque no está orientada al desempeño y debe reformularse por una actividad de selección de asesores encaminada a esta finalidad. En suma, la unidad y congruencia de la acción del FAPPA dependen de los ajustes a realizar para focalizar en materia de la PO y Padrones de beneficiarios, como de propiciar la unidad y congruencia en la acción institucional del programa, mediante el fortalecimiento de la MIR. La enésima transformación del FAPPA que está por venir con su próxima incorporación como componente del nuevo S258 Programa de Productividad Rural puede ser una oportunidad para su consolidación como instrumento base consistente para el desarrollo en el medio rural.

## Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

**Nombre de la instancia evaluadora:**

*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*

**Nombre del coordinador de la evaluación:**

*Antonio Yunez Naude*

**Nombres de los principales colaboradores:**

*Patricia C. Aguilar Méndez, Germán Vargas Larios, Graciela Carrillo González, Rosa María Magaña Álvarez*

**Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

*Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad-SAGARPA*

**Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

*Dr. Carlos Gerardo López Cervantes*

**Forma de contratación de la instancia evaluadora:**

*Convenio de Cooperación Técnica SAGARPA-IICA*

**Costo total de la evaluación:**

*\$348,000*

**Fuente de financiamiento:**

*Recursos Fiscales*

## Bibliografía

- SAGARPA (2015). Diagnóstico del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). Diagnósticos. México, enero 2015
- FAO a (2014). Evaluación Complementaria Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). Informes de evaluaciones externas. México, Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU
- FAO b (2014). Evaluación complementaria "Programa de la Mujer en el Sector Agrario" (PROMUSAG). Informes de evaluaciones externas. México, Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU
- FAO c (2014). Evaluación complementaria "Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)". Informes de evaluaciones externas. México, Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU
- Auditoría Superior de la Federación (2013). Auditoría de Desempeño: 11-0-15100-07-0357. DE-091. Programa Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA). Documentos oficiales. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011
- Universidad Autónoma de México (2012). Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). Informes de evaluaciones externas. [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- Zapata Martelo, Emma (2005). Cambios en el sector agropecuario y los proyectos de las mujeres rurales. En Zapata, Emma y Josefina López (Coord), "La integración económica de las mujeres rurales: un enfoque de género".. Estudios. Secretaría de la Reforma Agraria
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 2014. Plan Nacional de Desarrollo (PND). Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (2014). Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Diario Oficial de la Federación, 2 de mayo de 2014
- Presidencia de la República (2013). Programa para Democratizar la Productividad 2013 - 2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013
- SAGARPA (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013
- INEGI (2007). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Bases de datos y/o Sistemas de información. [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados\\_Agricola/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/default.aspx)
- SAGARPA (2015). Programas de Apoyo 2015. Página de Internet. México, 2015
- INFOMEX (2015). Sistema de Información INFOMEX. Página de Internet. México, 2015
- INAI (2015). Portal de Obligaciones de Transparencia. Página de Internet. México, 2015
- Pagés, Carmen (2010). La era de la productividad. Documentos de Trabajo e Institucionales. BID
- SAGARPA (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México, 2015
- SAGARPA (2015). Diagnóstico del Programa FAPPA. Arbol de problema del programa. México, enero 2015
- SAGARPA (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México, 2015
- SAGARPA (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México, 2015
- SAGARPA (2014). Manual de Procedimientos FAPPA. Manuales de procedimientos. México, 2014
- SAGARPA (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México, 2015
- SAGARPA (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Fichas técnicas. México, 2015
- SAGARPA (2015). Matriz de Indicadores para Resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México, 2015
- SHCP (2015). "XI. Avance en anexos transversales", en Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, primer trimestre de 2015.. Informes financieros. [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/1er\\_trimestre\\_2015.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/1er_trimestre_2015.aspx)
- SHCP (2015). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Documentos oficiales. Presentación a la H. Cámara de Diputados en cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de

- RAN (2013). Núcleos agrarios nacionales y por entidad federativa. Documentos de Trabajo e Institucionales. [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/Delegaciones/SituacionAgraria\\_Sep2013.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/Delegaciones/SituacionAgraria_Sep2013.pdf)
- SAGARPA (2015). Manual del Sistema de Captura de Proyectos Productivos 2015 (SICAPP). Bases de datos y/o Sistemas de información. Manual para el registro de solicitudes de apoyo de los Programas FAPPA y PROMETE
- Auditoría Superior de la Federación (2015). Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2013. Cuenta Pública. Auditoría de Desempeño: 13-0-15100-07-0313 al Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
- Coordinación General de Enlace Sectorial (2015). Ponderación de focalización por marginación y vulnerabilidad. Documentos de Trabajo e Institucionales. Documento interno de trabajo
- SAGARPA a (2014). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2015. Documentos oficiales. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2014
- SAGARPA (2015). Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado el 28 de diciembre de 2014. Documentos oficiales. Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015
- FAO (2011). Informe de la Evaluación Complementaria 2010, Programa Fondo Para el Apoyo a Proyectos Programa Fondo Para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). Informes de evaluaciones externas. Proyecto UTF/MEX/098/MEX, "Evaluación de los Programas de Fomento de la Secretaría de la Reforma Agraria
- SHCP (2015). MIR FAPPA PROMETE. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Diario Oficial