SEDATU
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Universidad Autónoma Chapingo
Enseñar la explotación de la tierra, no la del hombre

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2015

DICIEMBRE DE 2015

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS iv
INTRODUCCIÓN 1
RESUMEN EJECUTIVO 2
I. DISEÑO DEL PROGRAMA 6
1.1 Características del programa 6
1.2 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa 7
1.3 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales 10
1.4 Análisis de la población potencial y objetivo 13
1.5 Análisis de la matriz de indicadores para resultados 16
1.6 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales 19
II. PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS 20
2.1 Instrumentos de planeación 20
2.2 De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación 22
III. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN 29
2.3 Análisis de cobertura 29
IV. OPERACIÓN 32
4.1 Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable 32
- Solicitud de apoyos 33
- Selección de beneficiarios y/o proyectos 37
- Tipos de apoyos 39
- Ejecución 41
4.2 Mejora y simplificación regulatoria 43
4.3 Organización y gestión 44
4.4 Eficiencia y economía operativa del programa 45
- Eficiencia y Eficacia 45
- Economía 46
4.5 Sistematización de la información 47
4.6 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos 48
4.7 Rendición de cuentas y transparencia 49
V. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA 50
VI. MEDICIÓN DE RESULTADOS 51

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES .. 59
COMPARACIÓN CON LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 62
CONCLUSIONES 63
BIBLIOGRAFÍA 65
ANEXOS 68

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Vinculación de los objetivos sectoriales con el PND 2013-2018 11
Cuadro 2. Recomendaciones de evaluaciones externas no atendidas 25
Cuadro 3. Estados atendidos en el periodo 2003-2013 31
Cuadro 4. Presupuesto autorizado y ejercido del COSOMER 2015 46
Cuadro 5. Principales hallazgos relacionados con el propósito del Programa COSOMER. Evaluaciones externas 2008-2014 54

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Evolución de la Población Atendida con respecto a la Población Objetivo. 31

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama del proceso general del Programa 32

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COMAC	Comité del Programa
COSOMER	Conflictos Sociales en el Medio Rural
DGCS	Dirección General de Concertación Social
ECyR	Evaluación de Consistencia y Resultados
FAPPA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FORMAR	Programa Fomento al Desarrollo Agrario
GAE	Grupo de Atención Especializada
LO	Lineamientos de operación del Programa
OC	Organizaciones Campesinas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Programa	Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural
PSDATU	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
UACh	Universidad Autónoma Chapingo

INTRODUCCIÓN

La pobreza del medio rural, la falta de oportunidades y la vulnerabilidad de los campesinos y de los habitantes de los pueblos indígenas, hacen que el campo siga siendo un pendiente en el desarrollo nacional. Si bien el reparto agrario concluyó con las reformas al Artículo 27 Constitucional y la entrada en vigor de la Ley Agraria, la exigencia de grupos campesinos por contar con una porción de tierra continúa latente. En muchos casos, surgen conflictos cuya causa principal es la disputa por la posesión de tierras, que derivan en hechos violentos, poniendo en riesgo la paz social y la estabilidad en el medio rural.

Para contrarrestar dicha situación, en 2003 se creó el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) cuya finalidad es dar solución a las controversias derivadas de la tenencia y/o posesión de la tierra y así preservar la estabilidad y paz social en las zonas en conflicto.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (PSDATU) comprometen una visión del campo que genere oportunidades y un mejor nivel de vida para los sujetos agrarios, a través de diversas políticas públicas que convergen en un vértice primordial: el desarrollo humano sustentable. En este sentido, la Secretaria de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial (SEDATU), en congruencia con esos objetivos, ejerce sus atribuciones y facultades legales en un marco de respeto al Estado de Derecho y de promoción de la solución pacífica de los conflictos agrarios, con la finalidad de crear las condiciones necesarias para que la política social y la inversión pública y privada generen sinergias que permitan que el campo y sus habitantes se desarrollen.

El objetivo principal del COSOMER es privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de conflictos, a través de la firma de un Convenio Finiquito, para preservar la paz social y cumplir los objetivos de seguridad pública, como estrategia del Gobierno Federal. Su ámbito de acción es a nivel nacional y se enfoca a la atención de los conflictos que requieren resolución inmediata debido al riesgo que representan para la estabilidad, seguridad y la paz social en la región. La población objetivo está constituida por los COSOMER contemplados en el Universo de Trabajo, entendido éste como los asuntos totales en los que se considere viable la injerencia del Programa.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del Programa (LO), se establecen dos tipos de evaluación: interna y externa. La primera se realiza con base en la información que generan los indicadores de gestión y operación del mismo. La evaluación externa por su parte, se realiza de acuerdo los Términos de Referencia (TR) que delimitan los alcances y condiciones de la misma.

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) busca proveer información que retroalimente el diseño, gestión y resultados del Programa, con base en la metodología propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la cual consiste en analizar seis temas principales: Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida, y Medición de Resultados, a través de la respuesta a preguntas específicas establecidas en el modelo de Términos de Referencia del CONEVAL.

El Programa contribuye a la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de conflictos, a través de la firma de un Convenio Finiquito, para preservar la paz social y cumplir los objetivos de seguridad pública, como estrategia del Gobierno Federal.

Tema: Diseño

El problema central que busca atender el Programa, identificado en el Diagnóstico realizado en 2014, es la "*Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra*", cuyas causas son: a) falta de voluntad en la población para la solución; b) conflictos internos en los núcleos agrarios; c) sobreposición de planos por trabajos técnicos del PROCEDE y; d) presión de espacios por crecimiento poblacional. Asimismo, el efecto final de la persistencia de los conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra se define como la falta de certeza jurídica en la posesión de la tierra.

En cuanto a la población objetivo, los Lineamientos de Operación del Programa la definen como "*Los COSOMER que estén contemplados en el Universo de Trabajo del Programa, el cual puede ser modificado en los términos de los presentes Lineamientos*". Así, la Población Objetivo está constituida por aquellos asuntos que con base en el diagnóstico realizado por el Sector Agrario en cada entidad federativa (SEDATU, RAN Y PA).

El Programa se vincula con el Objetivo 5 del PSDATU *Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad*, mismo que está alineado al *Objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), dado que los Lineamientos de Operación del Programa no están actualizados, no es posible identificar en éstos el resumen narrativo del Fin y Propósito.

Tema: Planeación y Orientación a Resultados

En este tema se analizan los procesos de planeación de corto, mediano y largo plazo, los mecanismos para la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de evaluaciones externas y los mecanismos para generar información.

Al respecto, no se encontró evidencia documental de un plan de trabajo estratégico, así como de un plan anual, aunque existen elementos aislados para su conformación.

En cuanto a la utilización de los informes de evaluaciones externas, a la fecha se han realizado 7 evaluaciones externas correspondientes a los ejercicios fiscales de 2007 al 2013. En cada una de las cuales se incluye el apartado "Seguimiento e implementación de las recomendaciones" en el que se analiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones; sin embargo, no se encontró evidencia documental que indicara cuál es el proceso y los actores del Programa que participan en la toma de decisiones con respecto a las recomendaciones sugeridas en las evaluaciones. Asimismo, debido a que las evaluaciones que se han realizado del Programa no están consideradas en el Programa Anual de Evaluación, no se cuenta con Aspectos Susceptibles de Mejora.

Tema: Cobertura y Focalización

En este tema se analiza la estrategia con la que el Programa identifica a la población que pretende atender.

Con base en los Lineamientos de Operación y el Diagnóstico, el Programa si cuenta con una estrategia de cobertura, puesto que se define a la población objetivo a atender y los mecanismos para su identificación.

Debido a que no se ha cuantificación la población potencial, no se tienen datos oficiales para medir los alcances obtenidos en dicha población. En cuanto a la población objetivo, en algunos años la población atendida superó a la población objetivo, sobresaliendo el año 2006, debido en gran medida a que muchos de los conflictos eran pequeños en su magnitud. Otros años la población atendida disminuyó con respecto a la población objetivo, debido a que del presupuesto asignado se comprometen recursos a la atención de asuntos rezagados de ejercicios anteriores, disminuyendo los recursos para asuntos nuevos.

Tema: Operación

En este tema se analizan los procesos de selección de beneficiarios, entrega de los beneficios y aplicación de los mismos, los cambios realizados recientemente al Programa para mejorar su funcionamiento, el sistema de información y la administración de sus recursos.

El Programa cuenta con información que le permite conocer la demanda de apoyos. Esta se recaba a través de los diagnósticos que se realizan de cada uno de los asuntos en los estados del país. Sin embargo, una de sus debilidades es la falta de sistematización de la información, pues está disponible de manera impresa y digitalizada. Asimismo, el procedimiento para el registro y trámite de solicitudes, así como el procedimiento para la

selección de aquellos conflictos que se atienden está definido en los Lineamientos de Operación.

Una de las áreas de mejora que se perciben en el Programa, es la actualización de su normatividad, de tal manera que corresponda con las estrategias de la actual administración. Asimismo, es necesario contar con un manual de procesos que describa a detalle cada una de las actividades, responsables de realizarlo, plazos y los resultados o productos esperados en cada uno de ellos.

En cuanto al registro de sus recursos, provenientes en su totalidad del presupuesto federal, el Programa los cuantifica en dos rubros, el gasto sustantivo y el gasto operativo, calculados a partir de lo observado en los Lineamientos de Operación (95% y 5%, respectivamente).

En cuanto al avance de los indicadores de la MIR, al tercer trimestre de 2015 el porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos, a septiembre se tenía un avance del 8.11. El indicador de Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa, al mes de septiembre se tenía un avance del 12.16%, que en relación a la meta programada a ese mes representa un cumplimiento del 109.8%.

En cuanto a los Componentes, el Porcentaje de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado es del 10.23%, que representa un avance del 94.7% de su meta; en tanto que el Porcentaje de conflictos sociales agrarios con convenio finiquito firmado es del 4.64%, es decir, un avance del 40.91%.

Tema: Percepción de la Población Atendida

La percepción de los beneficiarios y su grado de satisfacción se ha medido a través de las *"Evaluaciones Externas del Programa de Atención a COSOMER*" elaboradas por la Universidad Autónoma Chapingo (UACh), los datos de este indicador son reportados anualmente al final del ejercicio fiscal.

En la Evaluación Externa 2014, en su ejercicio 2013, se indica que 91.5% de los beneficiarios de los asuntos catalogados como COSOMER se encuentran satisfechos con la forma en que se resolvió el conflicto., a diferencia del 8.5% que mencionó no estar satisfecho.

Tema: Medición de Resultados

Los resultados del Programa a nivel de Fin y Propósito se documentan con los indicadores de la MIR y la *Evaluación Externa del Programa de Atención a COSOMER*.

Las evaluaciones externas del Programa se han realizado a través de información recopilada de los beneficiarios, utilizando un 10% de precisión y entre 90% y 95% de nivel de confiabilidad. Las evaluaciones incluyen los resultados observados por tipo de asunto (COSOMER, ANC y AA) y, asuntos concluidos con atención (a partir de 2008).

Principales recomendaciones

- Es necesario revisar y actualizar el Diagnóstico del Programa, en el cual se defina y cuantifique la población potencial que presenta el problema de la "*Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la propiedad de la tierra*".
- Actualizar los Lineamientos de Operación del Programa, de tal forma que éstos respondan a la realidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y su papel dentro de la actual administración del Gobierno Federal.
- Instrumentar y documentar un mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones externas.
- Es importante que el Programa cuente con un plan estratégico integrado y documentado.
- Se recomienda que el Programa cuente con un manual de operación que incluya todos los procesos que se desarrollan para la atención y conclusión de los asuntos.
- Es importante que el Programa cuente con un sistema de información diseñado en una plataforma informática, de tal manera que pueda ser alimentado por las instancias que participan en su operación, es decir, las dependencias del sector agrario y, en su caso, los gobiernos de los estados. Este sistema deberá permitir registrar electrónicamente la información generada en cada una de las etapas del proceso de atención y conclusión de los asuntos, lo cual perimitá a su vez, verificar que cada una de las etapas cumple con lo previsto en la normatividad.

I. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Características del programa

1. Se adjunta el *Anexo 1 “Descripción General del Programa”*

1.2 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

2. 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: **Si**

Nivel	Criterios
3	• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cuenta con dos las características establecidas en la pregunta.

El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) está plasmado en el documento de "Diagnóstico" elaborado en mayo de 2014.

De acuerdo con el mencionado documento, el problema central identificado es la "*Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra*". En tal sentido, el Programa es aplicable en todo el territorio nacional y se enfoca en la atención de los conflictos que requieran de resolución inmediata debido al riesgo que representen para la estabilidad, seguridad y la paz social en la región. Eventualmente, si los conflictos tienen incidencia urbana pero su origen deviene de un conflicto social agrario, pueden ser atendidos por el Programa.

El Programa ha sido orientado hacia los conflictos que requieren su intervención, es decir, prioriza la atención y solución de las controversias que representan un alto riesgo para la estabilidad, la paz social y la gobernabilidad, no detonados de manera artificial y que impiden la incorporación de las áreas en conflicto al desarrollo rural sustentable.

De acuerdo con el Diagnóstico, la población que tiene el problema o necesidad que busca atender el Programa son los conflictos agrarios contemplados en su Universo de Trabajo el cual puede ser modificado en los términos de Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. Entendiendo por Universo de Trabajo el total de asuntos en los que se considere viable la aplicación del Programa, conforme al procedimiento de los lineamientos citados.

En ningún documento se define el plazo para la revisión y la actualización del problema o necesidad que atiende el Programa.

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

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

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
3	• El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y • El diagnóstico cuenta con una de las características establecidas en la pregunta.

En el Diagnóstico del Programa de Atención a conflictos Sociales en el Medio Rural se identifica como problema central la "*Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra*". En dicho documento se identifican como causas primarias del problema central: a) falta de voluntad en la población para la solución (que a su vez se explica por la desconfianza de la población y a un profundo apego a los usos y costumbres); b) conflictos internos en los núcleos agrarios (cuya causa son los obstáculos por intereses políticos y económicos y por la ausencia de orientación a la población); c) sobreposición de planos por trabajos técnicos del PROCEDE y; d) presión de espacios por crecimiento poblacional (lo cual se debe al desacato de orden judicial). Asimismo, los efectos identificados del problema central son los siguientes: a) limitación de créditos y apoyos para la producción; b) indefinición de límites en los núcleos agrarios e; c) invasiones a superficies ejidales y de propiedad particular. El efecto final de la persistencia de los conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra se define como la falta de certeza jurídica en la posesión de la tierra. En cuanto a la población que presenta el problema, ésta se refiere a las partes involucradas en un COSOMER, pudiendo ser estos: los ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, posesionarios y cualquier persona que esté involucrada en un conflicto en el medio rural. La población objetivo está constituida por asuntos que integran el Universo de Trabajo, previo al diagnóstico realizado por el Sector Agrario en cada entidad federativa y aprobados por el Comité del Programa.

En cuanto a la población que presenta el problema, es decir, la población potencial, ésta no se define ni cuantifica en el Diagnóstico. En tanto que la población objetivo, ésta se define anualmente. Al para 2013, se identificaron 417 asuntos conformados de la siguiente manera: a) 236 COSOMER; b) 174 del Acuerdo Nacional para el Campo y; c) 7 de Acuerdos Agrarios. El Diagnóstico señala que en cinco entidades federativas ubicadas en el sur de México se concentra el 58% de los conflictos y acuerdos agrarios persistentes y pendientes de solucionar y concluir definitivamente. Dichas entidades son: Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Veracruz y Tabasco. En ningún documento se estipula cuando se actualizará o revisará el diagnóstico del problema.

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

Respuesta: **No**

El Programa no cuenta con una justificación teórica o empírica que esté documentada en el Diagnóstico y/o en documentos oficiales, que sustenten el tipo de intervención que el programa lleva a cabo.

El Programa busca solucionar los conflictos por la tierra, dado el significado que ésta representa para los habitantes del medio rural. Tomando en cuenta su historial, contexto y antecedentes, cada uno de los conflictos atendidos recibe un tratamiento y atención basados en el objetivo primordial de privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición para dar solución a los conflictos sociales en el medio rural, lo que se fundamenta en la firma de un Convenio Finiquito.

Dicho Convenio es el instrumento jurídico a través del cual las partes involucradas en un COSOMER convienen en resolver, mediante amigable composición y de manera definitiva, la controversia que se ha suscitado. Este documento resulta de gran importancia puesto que en él se plasman los acuerdos y compromisos a los que cada una de las partes involucradas se sujetará y deberá llevar a cabo. Además, uno de los requisitos de selección del Programa es que en el Convenio se señale la decisión tomada por los beneficiarios sobre la manera en que se usará y/o distribuirán los recursos económicos que se reciban como contraprestación, tratando de asegurar que todos los beneficiarios conozcan la forma en que se resolverá la controversia y estén de acuerdo con ella, a fin de evitar posibles discordias o inconformidades futuras.

1.3 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales

5. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.
b) 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 o institucional.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
4	• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y • Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y • El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

El Programa comparte con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) elementos comunes referentes a la problemática agraria que atiende. Éste último menciona que *"Mientras se impulsa la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; se debe incentivar el desarrollo agrario a partir programas y acciones que fomenten la regularización de la propiedad social y la certeza en la tenencia de la tierra, para que además sea posible fomentar el desarrollo y acceso a servicios públicos en localidades rurales; que también permitan asegurar la paz en el campo y solucionar los conflictos agrarios, integrando a los hombres y mujeres de los núcleos agrarios del país para desarrollar actividades generadoras de empleo e ingreso*."

En relación con lo anterior, el Propósito (Objetivo General) del Programa es *"Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un "Convenio Finiquito", para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla, en la zona en la que se encuentren, así como apoyar a cumplir los objetivos de seguridad pública como estrategia del Gobierno Federal".*

6. ¿Con cuáles objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Cuadro 1. Vinculación de los objetivos sectoriales con el PND 2013-2018

Meta Nacional	Objetivo	Estrategia	Objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	
			Objetivo	Estrategias
II. México Incluyente.	2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.	2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.	Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.	Estrategia 5.4. Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social. Estrategia 5.5. Procurar justicia agraria y defender los derechos de los sujetos agrarios.

Fuente: Elaboración propia, con base en el PND 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

El Objetivo del Programa Sectorial 2013-2018 (Objetivo 5) con el que se vincula el Programa corresponde a: “Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad” y concretamente con la Estrategia 5.4 Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social y; la Estrategia 5.5 Procurar justicia agraria y defender los derechos de los sujetos agrarios.

El *Objetivo 5* del Programa Sectorial se relaciona con la Meta Nacional II del PND 2013-2018 “México Incluyente”, específicamente con el Objetivo 2.5. “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna” y la Estrategia 2.5.3. “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”.

7. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio?

Respuesta:

c) **Inexistente:** El logro del Propósito no aporta al cumplimiento de al menos una de las Metas del Milenio.

No existe evidencia documentada respecto al aporte del Propósito del Programa al logro de las Metas del Milenio.

1.4 Análisis de la población potencial y objetivo

8. 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:

a) Unidad de medida.
b) Están cuantificadas.
c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
3	• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones cuentan con tres de las características establecidas.

La población potencial del Programa, es decir, aquella que presenta el problema central identificado, no está definida explícitamente en documentos oficiales. Sin embargo, de los Lineamiento de Operación y del Diagnóstico del Programa se deduce que la población potencial estaría conformada por la población involucrada en todos los conflictos sociales en el medio rural derivados de la posesión de la tierra.

Respecto a la población objetivo[1], los Lineamientos de Operación del Programa la definen como "*Los COSOMER que estén contemplados en el Universo de Trabajo[2] del Programa, el cual puede ser modificado en los términos de los presentes Lineamientos*". Así, la Población Objetivo está constituida por aquellos asuntos que con base en el diagnóstico realizado por el Sector Agrario en cada entidad federativa (SEDATU, RAN Y PA), el Comité del Programa aprobó en su momento, cumpliendo así con los criterios de elegibilidad que señalan los Lineamientos de Operación en su numeral 4.1.5.

La actualización de la Población Objetivo se realiza en cada sesión del Comité del Programa y toma en cuenta el recurso presupuestal asignado y el comportamiento histórico de los asuntos resultados del Programa. La propuesta de incorporación de un COSOMER al Universo de Trabajo, es facultad exclusiva del Presidente del COMAC, lo cual se realizará mediante cédula autorizada con firma autógrafa, en la que se presentarán los datos de identificación del conflicto de los que se dispongan.

[1] Entendida como aquella población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad

[2] El Universo de Trabajo del Programa es el total de asuntos en los que se considere viable la aplicación del Programa, conforme al procedimiento definido en los Lineamientos de Operación.

9. 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 e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
2	• La información de los beneficiarios cuentan con dos de las características establecidas.

El Programa cuenta con información (impresa y digitalizada) recopilada a través de los diagnósticos que se realizan a nivel de los estados, mismos que contienen información respecto a: problemática, antecedentes del conflicto, actores involucrados, superficie en conflicto, población afectada por el conflicto, enfrentamientos, síntesis del diagnóstico, existencia de incidencia indígena, participación de organizaciones campesinas o políticas, alternativas de solución y, grado de complejidad del COSOMER.

Asimismo, cuenta con dos bases de datos en formato *Excel*: a) *Universo COSOMER 2015* y; b) *Universo del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) y de Acuerdos Agrarios (AA) 2015*. La primera de ellas contiene la siguiente información respecto: folio, estado, municipio, asunto, contraparte, programa, organización y hectáreas; en tanto la segunda base registra información en cuanto a: número de programa, folio, estado, municipio, asunto, contraparte, programa (Acuerdos Agrarios o Acuerdo Nacional para el Campo), organización, superficie (hectáreas), predios, y observaciones. Cada beneficiario es identificado dentro de la base de datos por medio del número de programa y folio del asunto que corresponda.

No se cuenta con un mecanismo documentado para la depuración y actualización de la información mencionada.

10. 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.

Dadas las características propias del Programa, éste no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios; sin embargo, además de la información generada en los diagnósticos realizados a nivel de las entidades federativas, se genera un expediente con la información necesaria para la autorización del apoyo del Programa.

El expediente que la Delegación de la SEDATU remite para la validación debe contener, al menos:

24) El diagnóstico con los antecedentes; así como la documentación generada, conteniendo, cuando corresponda, lo siguiente:
    a) Carpeta básica o antecedentes agrarios;
    b) Antecedentes del conflicto;
    c) Acreditación de la comisión negociadora nombrada por el núcleo agrario.
    d) Acreditación de personalidad jurídica de las partes involucradas. Esto implicará la revisión puntual de los poderes notariales que, en su caso se hayan presentado:
    e) El grado de complejidad del COSOMER.
25) Los documentales que acrediten el cauce legal del proceso, consistente en, al menos:
    a) Acreditación de la propiedad, mediante escrituras públicas, certificado de libertad de gravamen e historia traslativa de dominio que contenga al menos de los tres últimos traslados, de predios en conflicto, en los casos de adquisición de propiedad privada.
    b) Poder Notarial del representante legal del propietario. En el caso de persona moral, acta de asamblea o Poder Notarial que acredite el otorgamiento de facultades específicas para convenir;
    c) Acta de asamblea en la cual se apruebe el proyecto de convenio, la cual deberá contar con formalidades especiales si el mismo implica la cesión de superficie, en términos de lo señalado por la Ley.
    d) Proyecto de Convenio Finiquito, el cual invariablemente deberá contener una cláusula en la que se precise que la autorización de apoyos estará sujeta a las facultades del COMAC, en los términos de los Lineamientos de Operación.

1.5 Análisis de la matriz de indicadores para resultados

11. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
1	• Algunas de las Actividades de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

El documento normativo del Programa corresponde a los Lineamientos de Operación emitidos en 2011, en tal sentido, no es posible identificar en éste el resumen narrativo del Fin indicado en la MIR. Asimismo, el Propósito[3] no es coincidente con el objetivo general[4] del Programa.

Respecto a los Componentes, la MIR considera los siguientes: *1) Contraprestación económica negociada con las partes en controversia para la conclusión de los conflictos sociales agrarios, debidamente convenida y; 2) Adquisición de predios negociada, para la conclusión de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios debidamente convenida*. El primero de ellos se identifica en el apartado *4.1.7 Tipo de apoyos* de los Lineamientos de Operación del Programa.

La MIR registra cinco Actividades: recopilación de información; integración de expedientes (ambas tanto para los COSOMER, como para los asuntos del AA y ANC) y; Gestión de avalúos sobre el valor de la tierra únicamente para los asuntos del AA y ANC. Éstas se identifican en los Lineamientos de Operación del Programa.

Como área de mejora, se recomienda la actualización de los Lineamientos de Operación del Programa, en el cual debe quedar explicita la vinculación del Programa con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

[3] *"Los actores afectados e interesados en conciliar sus controversias han convenido la solución de sus controversias, con base en ello, se aprueban los recursos para el pago de la contraprestación, abatiendo la conflictividad persistente en el país."*

[4] *"Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un convenio finiquito, para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla, en la zona en la que se encuentren, así como apoyar a cumplir los objetivos de seguridad pública, como estrategia del Gobierno Federal."*

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

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

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
4	• Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Las fichas técnicas de los indicadores de la MIR del Programa cuentan con la información requerida.

De acuerdo con el análisis realizado de la MIR, se considera que los indicadores de Fin no son los adecuados, más bien éstos corresponderían al Propósito. Asimismo, se recomienda mejorar la redacción del resumen narrativo de cada uno de los niveles de MIR.

Por otra parte, si bien las fichas técnicas cumplen con todas las propiedades señaladas en la pregunta, no sucede lo mismo con el listado de características que contiene para cada indicador, como lo son: comparabilidad, economía, factibilidad, independencia, monitoreable, oportunidad, relevancia, sintético, soportados metodológicamente, validez, entre otras. Existe espacio para calificar y justificar dichas características, sin embargo, no en todos los casos se lleva acabo, ni en todos los casos las características son las mismas[5].

[5] *En ese sentido las fichas técnicas se consideran dentro del área de mejora que debe hacer el Programa, se recomienda completar los espacios vacíos en cada ficha técnica y que la información contenida en los indicadores sea homogénea en todos los documentos.*

13. 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.

En la MIR del Programa COSOMER, se establecen 10 metas para 11 indicadores (A nivel FIN, no se propone meta para uno de los dos indicadores establecidos). La información que emplean para la cuantificación de las mismas es:

- Meta a nivel FIN: COSOMER, AA y asuntos del ANC concluidos y COSOMER, AA y asuntos del ANC contenidos en la meta sexenal del Programa Sectorial

- Metas a nivel PROPOSITO: Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión del conflicto en t-1 y t-2; y COSOMER, AA y asuntos del ANC contenidos en la meta sexenal del Programa Sectorial.

- Metas a nivel COMPONENTE: COSOMER, AA y asuntos del ANC con firma de convenio finiquito; y COSOMER, AA y asuntos del ANC contenidos en la meta sexenal del Programa Sectorial.

- Metas a nivel ACTIVIDAD: Diagnósticos, avalúos y expedientes que cumplieron con los requisitos establecidos en los LO, de los COSOMER, AA y asuntos del ANC

A pesar de que todas las metas están cuantificadas y cuentan con la información necesaria, no todas están planteadas de manera correcta, específicamente las metas a nivel Componente. El inconveniente con estas metas es que en este nivel se debe destacar la eficiencia del Programa, por lo que la meta se debe proponer tomando en cuenta el uso de los recursos; aunado a esto es recomendable revisar la coherencia con los LO.

En cuanto a su factibilidad, cinco de ellas son factibles haciendo la observación de que el cauce de los asuntos es impredecible.

1.6 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales

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

Considerando el propósito, la definición de población objetivo, los tipos de apoyo y la cobertura de los programas mencionados, el Programa de Atención a COSOMER se complementa con distintos programas federales. Uno de ellos es el *Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)* de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), cuyo objetivo general es: "Contribuir a la generación de empleo y mejoramiento del ingreso de hombres y mujeres de 18 años cumplidos y más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos en sus localidades o garantías líquidas".

Se complementa también con el *Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)* de la SEDATU, cuyo objetivo es "Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante "Actividades de capacitación" y "Evento de Fomento" a través del otorgamiento de un apoyo a "Organizaciones".

La complementariedad con dichos programas ocurre debido a que atienden a una misma población, en este caso, a los núcleos agrarios.

El programa no presenta ninguna coincidencia con los programas federales existentes.

II. PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

2.1 Instrumentos de planeación

15. La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
b) Contempla el mediano y/o largo plazo.
c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa.
d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

Respuesta: **No**

No hay evidencia documental de un plan estratégico. Es importante mencionar que existen elementos aislados que pudieran conformar un plan estratégico. Por ejemplo, existe un documento que describe el proceso para la solución de un COSOMER; en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 se presenta el contexto de la conflictividad social en los núcleos agrarios y se plantean una serie de estadísticas al respecto, asimismo, se establecen metas sexenales. Las metas anuales del Programa se plantean en el Universo de Trabajo y los indicadores se establecen en la MIR.

No obstante lo anterior, estos elementos no responden de manera completa a los requerimientos que se establecen para un plan, entendido este como un documento institucional donde se establecen las líneas de acción para lograr los objetivos y metas, lo que implica definir y priorizar los problemas a resolver, trazar soluciones, determinar los responsables para realizarlos, asignar recursos para llevarlos a cabo y establecer la forma y periodicidad para medir los avances a mediano y largo plazo.

16. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:

a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.
b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.
c) Tienen establecidas sus metas.
d) Se revisan y actualizan.

Respuesta: **No**

No existe evidencia documental de un plan de trabajo formal. En los lineamientos de operación se señala que al inicio de cada ejercicio fiscal, se celebra una sesión[6] del Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC), en la que se presentan los asuntos que pueden ser atendidos por año, se establece la distribución de los recursos y se decide que asuntos realmente se atenderán; y en el mes de diciembre se celebra otra, en la que el Secretario Técnico rinde un informe técnico-financiero de los resultados en el año. En estos dos momentos se levanta un acta, firmada por los principales responsables del Programa. Por otro lado, existe un documento en donde se señala el proceso que sigue un COSOMER, pero no establece tiempos, responsables ni metas.

Con base en lo anterior, es conveniente mencionar que si bien la información contenida en el acta del inicio del ejercicio fiscal y el documento del proceso, es insuficiente para conformar un plan de trabajo, si establece un marco de actuación.

[6] *Para 2015 la primera sesión ordinaria del Comité del Programa de Atención a conflictos Sociales en el Medio Rural se celebró el 30 de enero del año mencionado.*

2.2 De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación

17. El programa utiliza informes de evaluaciones externas:

a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.
b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

Respuesta: **Sí**

Nivel	Criterios
2	1. El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene dos de las características establecidas.

El Programa cuenta a la fecha con 7 evaluaciones externas correspondientes a los ejercicios fiscales de 2007 al 2013. A excepción de la primera, en cada una de las evaluaciones se incluye el apartado "Seguimiento e implementación de las recomendaciones". En dicho apartado se analiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones de evaluaciones externas anteriores (si estas fueron procedentes), las cuales buscan mejorar el funcionamiento del Programa.

De acuerdo con la revisión documental del apartado mencionado, los resultados se presentan en diferentes grados de cumplimiento (total, parcial o de incumplimiento) de cada una de las recomendaciones. En el recuento de recomendaciones del 2003 al 2012 (contenido en la evaluación externa 2014), se observó un porcentaje de 22% de recomendaciones atendidas y 35% parcialmente atendidas, por lo tanto se puede afirmar que las evaluaciones externas han contribuido a la toma de decisiones y en cierto grado mejoran su gestión y resultados; así lo manifiesta la evaluación antes citada: "las recomendaciones atendidas se han enfocado, principalmente, a transparentar el proceso, al asegurarse que las partes involucradas conozcan suficientemente la mecánica de operación del Programa (tipos y montos de apoyo) a fin de dejar claros los derechos y obligaciones adquiridos". Bajo este argumento se puede afirmar que el Programa cumple con la primera y tercera característica (incisos a y c) de la pregunta; sin embargo, no se tienen evidencias documentales (documentos de trabajo, institucionales y de atención de los Aspectos Susceptibles de Mejoras), donde se indique cuál es el proceso y los actores del Programa que participan en la toma de decisiones con respecto a las recomendaciones sugeridas en las evaluaciones.

18. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados acorde con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

Respuesta: **No**

La SHCP, la SFP y el CONEVAL emiten los "Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal". En ellos se definen a los ASM como aquellos hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones y/o informes, que pueden ser atendidos para la mejora de un programa; señalan la elaboración de un documento de opinión de la dependencia acerca de los ASM emitidos en la evaluación externa, su clasificación y selección de aquellos que serán implementados; y establecen la elaboración de los instrumentos de trabajo para el seguimiento y control de avances de estos últimos.

En el caso del Programa evaluado, no se cuenta con dicha información documental ya que el Programa no está obligado a presentarlos debido a que las evaluaciones externas que se le han hecho no fueron dictaminadas en el PAE, estas se han realizado a iniciativa del propio Programa.

19. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los *Mecanismos para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal* de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

Respuesta: **No**

Debido a la falta de información documental, no es posible dar respuesta a esta pregunta.

20. ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

Derivado de la evaluación externa llevada a cabo en 2014, se sustraen las siguientes recomendaciones no atendidas en el último ejercicio fiscal asentado en dicha evaluación (2012).

Cuadro 2. Recomendaciones de evaluaciones externas no atendidas

Recomendación no atendida	Razones por las que no han sido atendidas
Se deben considerar dentro de los LO, las excepciones y procedimientos diferenciados para el tipo de atención (ANC, AA y COSOMER); además se debe considerar los asentamientos irregulares en terrenos nacionales ya que estos pueden derivar en una imposibilidad de sentencias.	No documentada.
Es urgente la reestructuración de los LO, pero es recomendable que se haga mediante la colaboración y retroalimentación de las partes atendidas, y las diferentes instancias que participan dentro del proceso de solución del conflicto.	No documentada.
Se identificó que el tiempo promedio para resolver un conflicto es de alrededor de 1.4 años, por lo que no empata con la programación del ejercicio del presupuesto. Se considera prioritario etiquetar el presupuesto de acuerdo al tipo de asunto, considerando la posibilidad de que se ejerza en más de un año y que permita dar el seguimiento y monitoreo necesario a los asuntos.	No documentada.
El resultado del avalúo fue un aspecto que no causó agrado entre los beneficiarios; en este caso, resulta importante sugerir que la atención que se presenta por parte del Grupo de Atención Especializada, o en su caso de las autoridades de la Secretaría hacia los beneficiarios, sea de una manera más clara o detallada en cuanto a los criterios que se consideran para el monto del avalúo, destacando que se trata de una indemnización y no de un pago como valor comercial.	No documentada.

Fuente: Elaboración propia con base en la Evaluación Externa del COSOMER 2014.

21. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

Los objetivos que se plantearon las evaluaciones externas están orientados a medir los beneficios generados; la eficiencia y eficacia del Programa y en general la dinámica en la que se desarrolla el proceso de solución de los conflictos. Sin embargo, el alcance de estos resultados se ha visto limitados debido a la falta de un estudio global del impacto del Programa, lo cual se debe hacer tomando como referencia la población que presenta el problema pero que no ha sido atendido por el Programa en ningún momento.

En relación con lo anterior, en la Evaluación 2010 se plantea que "Para medir el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, no solamente se debe plantear un número de asuntos a resolver, sino que se debe ir más allá, estableciendo criterios de impacto y rentabilidad social, en los que se tome en cuenta el bienestar social que se logra con la solución de cada conflicto resuelto. De no ser así se promueve un eficiente manejo del presupuesto, pero el resultado social puede ser deficiente, ya que se da mayor importancia a la eficiencia y economía que a la honradez, transparencia y eficacia de los procesos". Por su parte, la Evaluación 2012 plantea: "Dados los objetivos del Programa, es muy recomendable destinar recursos para la realización de un estudio de los resultados e impacto del programa en el mediano plazo y no solamente en el plano inmediato. En especial, para medir la incidencia del Programa en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios, una vez que el territorio ha sido pacificado y cuentan con los elementos legales para acceder a diversos programas gubernamentales de apoyo al campo, pero también para saber si se ha contribuido a un proceso de desarrollo sustentable que asegure a las generaciones futuras las mismas o mejores oportunidades que a las actuales".

22. El Programa recolecta información acerca de:

a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.
b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.
c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.
d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Respuesta: **Sí**

Nivel	Criterios
3	• El programa recolecta información acerca de tres de los aspectos establecidos.

La contribución del Programa a los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se lleva a cabo mediante los indicadores contenidos en la MIR.

De acuerdo a los indicadores planteados a nivel de Fin, parte de la información está contenida en los expedientes de los asuntos, los cuales se encuentran archivados y resguardados en las Direcciones de Audiencia y Concertación y Conflictos de la DGCS y su consulta y su medición es de frecuencia trimestral, no obstante, como se mencionó anteriormente es conveniente hacer un replanteamiento de algunos indicadores del Programa.

En cuanto a los tipos y montos de apoyo, en los LO se establecen los criterios para su determinación y la información concreta respecto a tipos y montos de las contraprestaciones otorgadas está contenida en bases de datos internas del Programa.

Respecto a las características sociodemográficas de los beneficiarios, el diagnóstico de cada uno de los asuntos contiene información respecto a la entidad federativa, municipio y núcleo agrario en que se ubica. La información disponible de los beneficiarios al interior de los núcleos agrarios corresponde a una muestra estadísticamente representativa levantada como insumo de las evaluaciones del Programa[7].

En ningún momento se ha recolectado información sobre las personas que no han sido beneficiarias del Programa.

[7] *El Programa COSOMER, cuenta a la fecha con la evaluación de impacto 2003-2006, la evaluación de diseño 2007, siete evaluaciones externas de los ejercicios fiscales 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; y una memoria documental.*

23. El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

a) Es oportuna.
b) Es confiable, es decir, está validada por quienes las integran.
c) Está sistematizada.
d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

Respuesta: **Sí**

Nivel	Criterios
3	• La información que recolecta el programa cuenta con cuatro de las características establecidas.

Para obtener una valoración objetiva del desempeño del Programa, es conveniente tener en cuenta cinco variables a considerar: el ejercicio del gasto, la MIR, las evaluaciones externas recientes, los ASM y los Padrones de beneficiarios integrados al SIIPP-G.

En función del ejercicio del gasto, se tiene evidencia documental de que el Programa cuenta con la información necesaria que comprueba sus gastos operativos y sustantivos.
En función de los indicadores actualmente planteados para la MIR en los niveles de actividades y componentes, la información se encuentra registrada en bases de datos que contienen los conflictos resueltos, los montos de las contraprestaciones realizadas; los diagnósticos de los asuntos; los avalúos; y en general los expedientes de cada asunto. Dicha base de datos se actualiza conforme se van atendiendo los asuntos correspondientes; sin embargo, no está disponible en un sistema informático que permita a cada una de las áreas involucradas o interesadas contar con la misma información al mismo tiempo.

En función de las evaluaciones externas y como se indica más adelante, el Programa COSOMER, cuenta con evaluaciones externas anuales, siendo la más reciente la evaluación 2014. La información se encuentra contenida en bases de datos e informes finales, estos últimos se encuentran disponibles como documentos de consulta.

En función de los Aspectos Susceptibles de Mejora, como se mencionó anteriormente, el Programa no está obligado a presentarlos debido a que las evaluaciones externas que se le han hecho al Programa no han estado dictaminadas en el PAE, estas se han realizado a iniciativa del propio Programa.

Y finalmente, en función del Padrón de beneficiarios, este Programa no cuenta con dicho padrón.

III. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

3.1 Análisis de cobertura

24. 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
3	• La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas.

Considerando el Diagnóstico del Programa y los LO, se puede identificar la estrategia de cobertura. En primera instancia los LO mencionan en el apartado 4.1.1 “Cobertura”, que el Programa será aplicable en todo el territorio nacional y se enfocará a los COSOMER que requieran de resolución inmediata debido al riesgo que representen para la estabilidad, seguridad y la paz social en la región. Según el diagnóstico del Programa (2014), la población que presenta el problema se encuentra identificada en 26 entidades federativas del país, desagregada a nivel municipal.

En los LO se define a la población objetivo como los COSOMER que estén contemplados en el universo de trabajo del Programa (anualmente), el cual puede ser modificado. Para esta última consideración, el diagnóstico del Programa menciona que es difícil determinar con anticipación la localización, magnitud y actores involucrados de los conflictos que surgen en el medio rural, y que año con año, debido a la compleja situación que vive el campo mexicano, surgen conflictos entre los núcleos agrarios, algunos de los cuales es preciso atender de manera inmediata para minimizar riesgos y garantizar la paz.

Con el argumento anterior es posible sustentar entonces, que las metas anuales establecidas en el universo de trabajo pueden ser modificadas y que el manejo cuantitativo del mediano y largo plazo se complica.

Dentro del análisis de la congruencia de la estrategia de cobertura con el diseño del Programa se retoma la recomendación de la evaluación de 2012 donde se menciona que se debe tener cuidado con los asuntos del ANC y AA del Programa, debido a que tienen características diferentes que deben ser atendidas con normas distintas a los COSOMER, además de que se está orientando el dinero etiquetado para la solución de los conflictos a la regularización de predios. Basados en la anterior evidencia, este punto sería el único que no guarda congruencia.

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

Los mecanismos para identificar la población objetivo del Programa están contenidos en el apartado 4 “De la operación del Programa”, de los LO.

En un primer momento, para que un COSOMER sea sometido a consideración, el Sector Agrario en la entidad (integrado por la SEDATU, el RAN y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal), debe verificar que los asuntos cumplan los siguientes requisitos:

- Que estén agotadas las vías legales idóneas o que sea previsible que estas no pondrían fin al conflicto;
- Que los sujetos o grupos involucrados están dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER mediante la conciliación, como vía preferente.
- Que los beneficiarios determinen de común acuerdo la forma, uso y/o distribución de los recursos que reciban como contraprestación.
- Que en caso de que el apoyo consista en la adquisición de tierras de propiedad privada para núcleos agrarios, se adquiera el compromiso para incorporarlos al régimen social
- Que el Sector en la entidad suscriba un diagnóstico que contenga: la problemática, antecedentes del conflicto, actores involucrados, superficie en conflicto, población afectada, enfrentamientos, síntesis del diagnóstico, existencia de incidencia indígena, participación de organizaciones, alternativa de solución y grado de complejidad del COSOMER.

Pasado el primer momento los LO establecen que, para que un COSOMER sea atendido por el Programa debe observar los siguientes criterios de elegibilidad.

- Que una de las partes sea un núcleo agrario constituido y que la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra derive de un conflicto agrario;
- Que la problemática derive de una acción agraria de dotación, ampliación de ejidos, restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- Que esté previamente contemplado en el Universo de Trabajo del Programa.
- Serán elegibles los COSOMER que determine el COMAC a propuesta del Presidente y que: estén contemplados en los AA suscritos con Organizaciones Campesinas y no hayan sido resueltos; los elegidos por la Comisión de Elegibilidad del ANC y no hayan sido resueltos; los que respondan a procedimientos de titulación social de terrenos nacionales previa solicitud de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización y; aquellos cuya solución atienda a criterios de desarrollo social, seguridad pública, impulso a políticas públicas previstas en el PND o estrategias fijadas por el ejecutivo.

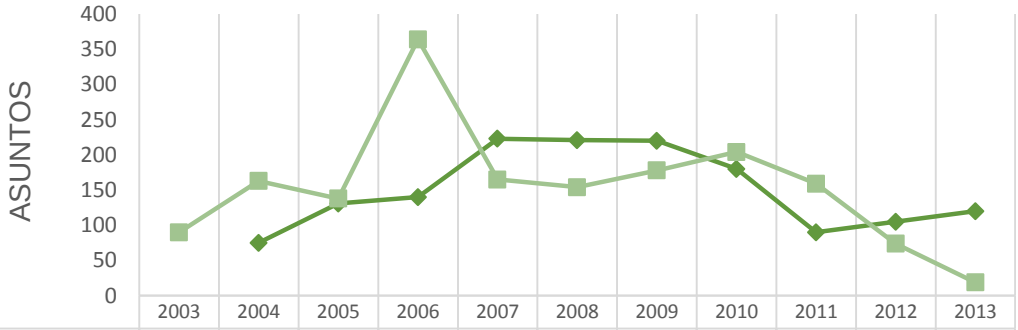
Como se mencionó anteriormente, en 2014 la población objetivo estuvo integrada por 434 asuntos (230 COSOMER, 194 del ANC y 10 de AA. En cinco entidades federativas ubicadas en el sur de México se concentra el 58% de los conflictos y acuerdos agrarios persistentes y pendientes de solucionar y concluir definitivamente. Dichas entidades son: Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Veracruz y Tabasco.

26. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

Debido a que a lo largo de la existencia del Programa no se ha hecho una cuantificación de la población potencial, no se tienen datos oficiales para medir los alcances obtenidos en dicha población.

No obstante, la dificultad en la cuantificación de la población potencial, en la Gráfica 1 se presenta la evolución de la población objetivo con respecto a la población atendida. Es claro que el comportamiento es impredecible. En algunos años la población atendida superó a la población objetivo, sobresaliendo el año 2006, que de acuerdo a la evaluación externa de 2010, se debió en gran medida a que muchos de los conflictos eran pequeños en su magnitud y formaban parte del asunto en Ocosingo en el estado de Chiapas. Otros años la población atendida disminuyó con respecto a la población objetivo, la explicación a este comportamiento quedó asentada en la evaluación externa 2008 y 2009, donde se manifiesta que del presupuesto asignado, se comprometen recursos a la atención de asuntos rezagados de ejercicios anteriores, disminuyendo los recursos a asuntos nuevos.

Gráfica 1. Evolución de la Población Atendida con respecto a la Población Objetivo.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
POBLACIÓN OBJETIVO		75	131	140	223	221	220	180	90	105	120
POBLACIÓN ATENDIDA	90	163	138	364	165	154	178	204	159	74	19

Fuente: UACh, elaboración propia con datos del Diagnóstico del Programa. 2014.

En cuanto al número de estados atendidos en el periodo 2003-2013, se tiene el siguiente comportamiento:

Cuadro 3. Estados atendidos en el periodo 2003-2013

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados atendidos	12	14	17	15	20	13	21	19	18	18	9

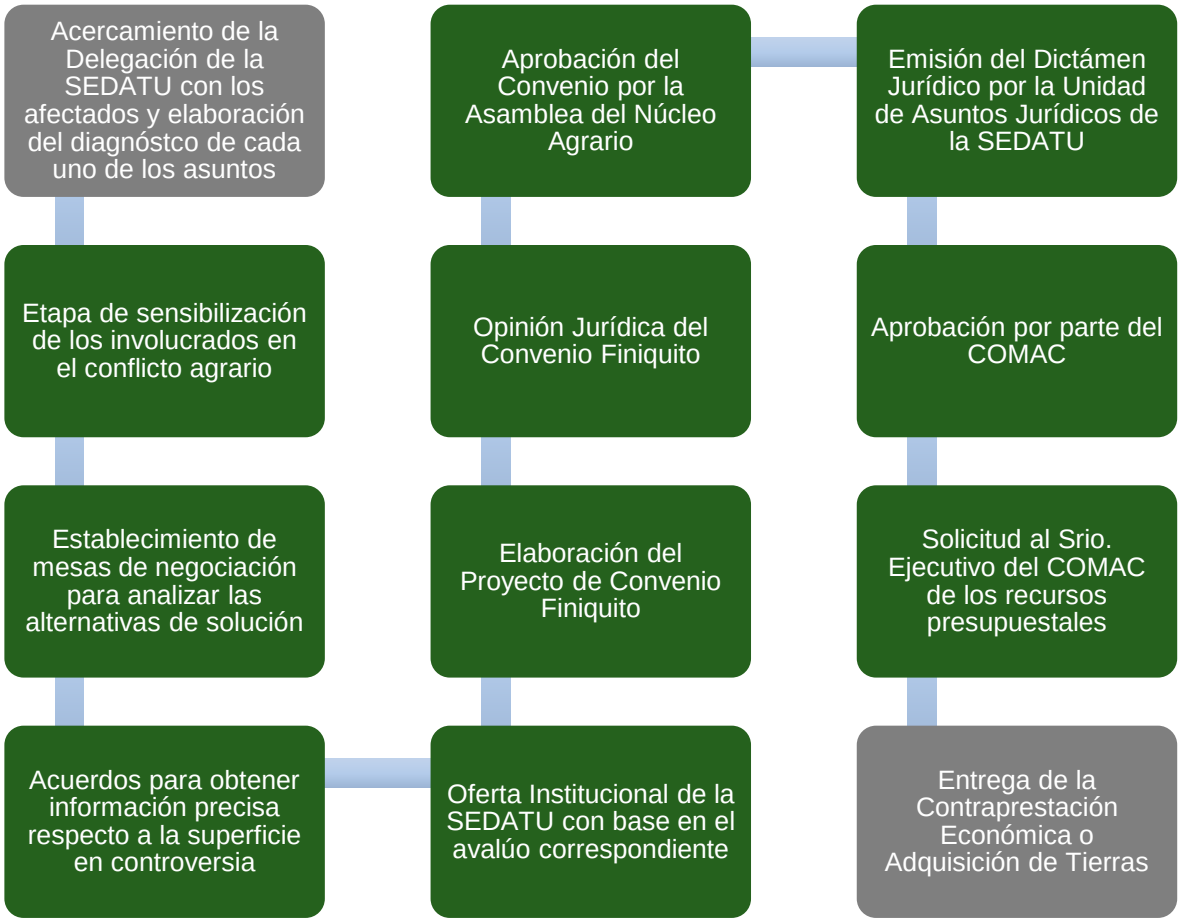
Fuente: UACh, elaboración propia con datos del Diagnóstico del Programa. 2014.

IV. OPERACIÓN

4.1 Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable

27. Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (Componentes), así como los procesos clave en la operación del programa.

Figura 1. Diagrama del proceso general del Programa



Fuente: Documento de trabajo del Programa.

- ***Solicitud de apoyos***

28. ¿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: **Si**

Nivel	Criterios
2	• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.

Justificación:

La operación del Programa es diferente a aquellos que se llevan a cabo bajo la modalidad de atención a la demanda, pues éste se enfoca en la atención de los COSOMER que requieran de resolución inmediata debido al riego que representan para la estabilidad, seguridad y la paz social en la región que corresponda. Eventualmente, si los COSOMER tienen incidencia urbana pero su origen deviene de un conflicto social agrario, pueden ser atendidos por el Programa.

En tal sentido, para que un COSOMER sea atendido por el Programa, el Sector en la entidad debe verificar que se cumplan una serie de requisitos, entre otros: a) que se han agotado las vías legales idóneas para resolver el conflicto y que la problemática persista; b) que los sujetos o grupos involucrados estén dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER mediante la conciliación, con aplicación de recursos del Programa; c) que los beneficiarios acuerden el uso y distribución de los recursos que reciban como contraprestación de la SEDATU.

a) Con base en lo anterior, el Programa dispone de la información contenida en el diagnóstico de cada uno de los asuntos por entidad. Dicho documento contiene: problemática; antecedentes del conflicto; actores involucrados; superficie en conflicto; población afectada por el conflicto; enfrentamientos; síntesis del diagnóstico; existencia de incidencia indígena; participación de organizaciones campesinas y/o políticas; alternativas de solución y; grado de complejidad del COSOMER. Esa información existe en documentos impresos y escaneados, pero no se dispone de una base de datos sistematizada.

29. 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: **Si**

Nivel	Criterios
4	• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. • Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Como se mencionó anteriormente, el Programa busca atender los conflictos sociales en el medio rural que requieran de solución inmediata debido al riesgo que representan. En tal sentido, en los Lineamientos de Operación se expone de manera general el procedimiento para registrar e incluir en el Universo de Trabajo los conflictos a atenderse en el año correspondiente. Asimismo, se establece un guion para la elaboración de los diagnósticos que deben realizarse a nivel estatal los Grupos de Atención Especializada.

30. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:

a) Son consistentes con las características de la población objetivo.
b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras
c) Están sistematizados.
d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
2	• Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen dos de las características establecidas.

El mecanismo para verificar el procedimiento de registro y trámite de los expedientes para la atención de los conflictos agrarios por parte del Programa, es a través de las actas de reuniones del COMAC, en las cuales se decide la inclusión de algún asunto de interés. Dichas actas no están sistematizadas y no son de acceso público.

Esto último debido a que la información relativa al Programa de Atención a conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) tiene características distintas a la generalidad, de tal forma que ésta se adecúa a los supuestos establecidos en al artículo 13 fracciones I y IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que menciona que como información puede clasificarse aquella cuya difusión puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, así como poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona. A este respecto, el objetivo del Programa es poner fin a las controversias que han enfrentado a los sujetos y/o núcleos agrarios con otros grupos, núcleos de población rural o pequeños propietarios por la tenencia de la tierra, privilegiando la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos de entendimiento en amigable composición, con el objeto de preservar la paz social en el medio rural. Así también, que el proceso de atención a las controversias agrarias, implica un enorme esfuerzo de sensibilización muy cuidadoso para lograr la conciliación de intereses, pero al mismo tiempo para no dejar en el ánimo de los contendientes la sensación de ganadores y vencidos. Durante el proceso conciliatorio, es de suma importancia generar entre las partes en conflicto un ambiente de respecto, de cordialidad y de interés a sus opiniones o planteamientos, toda vez que los sujetos agrarios son muy sensibles a comentarios adversos a posturas contrarias a sus intereses, corriéndose el riesgo de originar el rompimiento de las pláticas y/o acuerdos alcanzados, complicando la problemática social agraria y poniendo en riesgo la paz social y la estabilidad, con la posibilidad de enfrentamientos de lamentables consecuencias. Estas circunstancias son susceptibles de darse aun después de haberse concluido los

conflictos con la firma de los convenios finiquito, dado que cualquier información mal interpretada, referente a la solución de algún conflicto, podría reactivarlo o bien, en manos de terceros podría generar expectativas o exigencias fuera de la realidad.

- ***Selección de beneficiarios y/o proyectos***

31. 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.

Repuesta: **Si**

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

Los Lineamientos de Operación del Programa indican claramente que son elegibles los COSOMER que cumplan con lo siguiente: 1) Que una de las partes sea un núcleo agrario constituido y que la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra derive de un conflicto agrario; 2) que la problemática derive de una acción agraria de dotación, ampliación de ejidos, restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales; 3) Los que estén previamente contemplados en el Universo de Trabajo del Programa, siempre y cuando en la problemática esté involucrado un núcleo agrario o la problemática se haya originado por una acción agraria; 4) Son elegibles aquellos conflictos que determine el COMAC a propuesta del Presidente. Asimismo, se establece que el COMAC determinará el orden de prioridad para la atención de los conflictos.

Dichos criterios están estandarizados pues son del conocimiento de cada una de las áreas y dependencias involucradas en el Programa, entre ellas las del Sector (Delegaciones de la SEDATU, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional). Por otra parte, no están sistematizados, es decir, no se encuentran en bases de datos y disponibles en un sistema informático y no están difundidos públicamente.

32. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:

a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
c) Están sistematizados.
d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
3	• Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

El mecanismo para verificar el procedimiento de selección de los conflictos a ser atendidos por el Programa está definido en los Lineamientos de Operación. En las actas de asamblea del COMAC se definen los asuntos a atender. Asimismo, el Presidente del COMAC tiene la facultad de presentar propuestas a dicho comité para incrementar el Universo de Trabajo.

- ***Tipos de apoyos***

33. 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: **Si**

Nivel	Criterios
2	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del Programa, éste apoya la solución de los conflictos mediante el otorgamiento de una Contraprestación a favor de los beneficiarios, para que la destinen en la forma que mejor convenga a sus intereses. Asimismo, dicho documento establece los procedimientos para el otorgamiento de la contraprestación señalada, los cuales están estandarizados puesto que son de observancia para cada una de las entidades del país donde se lleva a cabo el Programa.

Los procedimientos señalados no están sistematizados, es decir, la información de los procesos no se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático. Asimismo, no están difundidos públicamente.

34. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:

a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.
b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
c) Están sistematizados.
d) Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
3	• Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

Para la entrega de la contraprestación económica del Programa, derivada de las negociaciones entre las partes involucradas en el conflicto, los núcleos agrarios o grupos agrarios deben suscribir el Convenio Finiquito, a través de sus representantes nombrados en asamblea. Dicho mecanismo, establecido en los Lineamientos de Operación del Programa, no está sistematizado.

- ***Ejecución***

35. 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: **Si**

Nivel	Criterios
2	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.

Los procedimientos para la ejecución de las acciones del Programa están definidos, de manera general, en los Lineamientos de Operación del mismo. Dichos procedimientos están estandarizados y pues son del conocimiento de las dependencias y áreas participantes.

En el documento señalado se mencionan las funciones de las instancias participantes y se describe, de manera general, el mecanismo de operación. Sin embargo, es pertinente señalar que no se mencionan a detalle cada uno de los procesos del Programa, lo cual evidencia la necesidad de contar con un Manual de Procedimientos que detalle las actividades, instancia responsable, tiempos para llevarlos a cabo y los productos o resultados esperados en cada una de sus fases.

36. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
c) Están sistematizados.
d) Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
3	• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.

Los mecanismos de seguimiento de las acciones realizadas por el Programa se presentan en sus Lineamiento de Operación, en las secciones 4.2 Instancia normativa y, 4.3 Mecanismos de operación.

En lo que respecta a las actividades realizadas por los GAE, éstos deben mantener informado al Secretario Técnico del COMAC y al Delegado de la SEDATU de la entidad federativa de que se trate sobre el resultado y avance de sus gestiones, en caso de urgencia puede emplear cualquier medio electrónico, pero tendrá un plazo de cinco días hábiles posteriores a cada día último de mes para presentar su informe por escrito e integrarlo al expediente. Los coordinadores de los GAE deben presentar un programa de trabajo que incluye: diagnóstico de cada uno de los COSOMER a atender; la estrategia de atención a los conflictos y; los indicadores de medición establecidos para el Programa.

En el caso de las partes involucradas, éstas deben aprobar el Convenio Finiquito en asamblea del núcleo agrario. Asimismo, suscribir el Convenio Finiquito respectivo y ratificarlo ante el TUA correspondiente, para que una vez que este lo califique de legal, adquiera la categoría de sentencia ejecutoriada, o bien, previo acuerdo del COMAC, ratificarlo ante Notario Público.

Las acciones futuras que deban realizarse en cumplimiento de los convenios, se deberán materializar en un periodo no mayor a seis meses. De no realizarse sin causa justificada en este plazo, la SEDATU estará facultada para exigir el cumplimiento de las acciones pactadas ante el TUA que corresponda.

4.2 Mejora y simplificación regulatoria

37. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

Respuesta: **Ninguno**

Los Lineamientos de Operación actuales corresponden a 2011, por lo que es necesaria su actualización.

4.3 Organización y gestión

38. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

La Unidad Administrativa del Programa corresponde a la Dirección General de Concertación Social. De acuerdo con la información obtenida a través de entrevista personal con la persona responsable de dicha instancia, el único problema al que se enfrenta dicha instancia para la transferencia de recursos tiene que ver con los tiempos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la autorización de los mismos, que llega a demorar hasta 72 horas después de haber realizado la solicitud vía electrónica.

4.4 Eficiencia y economía operativa del programa

- ***Eficiencia y Eficacia***

39. 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: **Si**

Nivel	Criterios
2	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos.

La Unidad Administrativa del Programa identifica y cuantifica los gastos en que éste incurre en dos vertientes: *Gasto Sustantivo* y *Gasto Operativo*. En el primero se incluyen los gastos derivados de las contraprestaciones realizadas, el pago de los honorarios de los notarios participantes, escrituraciones y avalúos realizados. Por su parte, los gastos operativos incluyen materiales y útiles de oficina; materiales y útiles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos; arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servidores públicos; otras asesorías para la operación de programas; otros servicios comerciales (estacionamientos); mantenimiento y conservación de vehículos terrestres; mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo; pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales; pasajes terrestres nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales; viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales; congresos y convenciones; otros impuestos y derechos y; estudios e investigaciones.

La distribución del presupuesto en los rubros anteriores se realiza de conformidad con lo establecido en el numeral 3.3 de los Lineamiento de Operación del Programa, que indican un 95% a los apoyos de los beneficiarios (Gasto Sustantivo) y 5% destinado a gastos asociados a su operación, control y seguimiento (Gasto Operativo)

- ***Economía***

40. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

Los recursos del Programa provienen del Gobierno Federal, estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual asciende a $471,507,944.00 para el ejercicio fiscal 2015. El presupuesto autorizado y ejercido se presenta en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Presupuesto autorizado y ejercido del COSOMER 2015

Presupuesto	Gasto Sustantivo ($)	Gasto Operativo ($)
Autorizado	447,932,546.80	23,575,397.20
Ejercido	337,932,546.80	22,279,961.94

Fuente: Elaboración propia con base en “Justificación de gastos de operación de programas 2015. Memoria de cálculo” y Calendario de Gasto Sustantivo y Calendario de Gasto Operativo.

Nota: el gasto ejercido corresponde al acumulado al mes de noviembre de 2015.

4.5 Sistematización de la información

41. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.
b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.
c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.
d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

Respuesta: **No**

El Programa no cuenta con aplicaciones informáticas o sistemas institucionales para la información generada del Programa. Como se mencionó anteriormente, dicha información está disponible de manera impresa y digitalizada y, aquella referente a los listados de asuntos resueltos es manejada a través de un formato en el software Excel; sin embargo, no es estandarizado o institucionalizado.

4.6 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

42. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

Respuesta:

Respecto a los indicadores de la MIR, al momento de realizar la evaluación se tenían avances al tercer trimestre del año, correspondientes al periodo julio-septiembre.

De acuerdo con dicha información, en lo que respecta al segundo indicador de Propósito referente al porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos, a septiembre se tenía un avance del 8.11%, es decir, a casi siete unidades porcentuales de la meta anual (14.86%).

En relación con los indicadores de Propósito, no se dispuso de información del Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos, debido a que la información para su cálculo proviene de la Evaluación Externa complementaria que se realiza anualmente, misma que se encontraba en proceso. El segundo indicador, Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa, al mes de septiembre se tenía un avance del 12.16%, que en relación a la meta programada a ese mes representa un cumplimiento del 109.8%.

En cuanto a los Componentes, el Porcentaje de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado es del 10.23%, que representa un avance del 94.7% de su meta; en tanto que el Porcentaje de conflictos sociales agrarios con convenio finiquito firmado es del 4.64%, es decir, un avance del 40.91%.

Respecto a los indicadores de Actividades, dos reportan un alcance del 100% de sus metas, dos un avance mayor y uno no alcanzó sus metas.

4.7 Rendición de cuentas y transparencia

43. 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: **No**

De acuerdo con los Lineamientos de operación, una vez resueltos los conflictos, la información relativa a cada uno de ellos podrá difundirse a través de los medios masivos de comunicación y de la página de internet de la SEDATU, siempre y cuando la clasificación que haya adoptado el Comité de Información de dicha secretaría, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así lo permita. Asimismo, indica que los asuntos que estén en proceso de integración deberán considerarse como información reservada, en términos de la ley referida y, que los lineamientos deben publicarse en la normateca de la dependencia.

No obstante, lo anterior, ninguna información relativa a la normatividad, resultados principales e información de contacto se encuentra publicada en la página electrónica de la SEDATU.

V. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

44. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:

a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.
b) Corresponden a las características de sus beneficiarios.
c) Los resultados que arrojan son representativos.

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
4	• Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen todas las características establecidas.

Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida cuentan con todas las características establecidas en la pregunta.

La percepción de los beneficiarios y su grado de satisfacción se ha medido a través de las *"Evaluaciones Externas del Programa de Atención a COSOMER*" elaboradas por la Universidad Autónoma Chapingo (UACh), los datos de este indicador son reportados anualmente al final del ejercicio fiscal.

En la Evaluación Externa 2014, en su ejercicio 2013, se indica que 91.5% de los beneficiarios de los asuntos catalogados como COSOMER se encuentran satisfechos con la forma en que se resolvió el conflicto., a diferencia del 8.5% que mencionó no estar satisfecho. Para explicar ese hecho, es importante analizar la percepción de los beneficiarios en relación a la contraprestación económica y/o superficie recibida. Al respecto, se observó que 31.9% de los beneficiarios consideraron que el apoyo recibido no fue justo, lo que atribuyeron a que el monto de la contraprestación económica fue muy bajo, considerando que las tierras tenían un mayor valor, de acuerdo con su percepción. Además, algunos beneficiarios, en menor medida, consideraron que el monto recibido fue menor al que se había prometido. Por lo tanto, se observa que quienes se encuentran inconformes con el apoyo son quienes cedieron las tierras en disputa a cambio de recibir una contraprestación.

Estas Evaluaciones, además de medir el grado de satisfacción con la intervención del Programa, miden el grado de satisfacción del proceso de conciliación; la actuación de los operadores estatales y nacionales, incluyendo en este aspecto la opinión sobre la actuación de los operadores, los GAE y los servidores públicos de las Delegaciones Estatales de la SEDATU y; la opinión sobre la intervención de las Organizaciones Campesinas (OC).

VI. MEDICIÓN DE RESULTADOS

45. ¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

a) Con indicadores de la MIR.
b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.

Los resultados del Programa a nivel de Fin y Propósito se documentan con los indicadores de la MIR y la *Evaluación Externa del Programa de Atención a COSOMER*.

La *Evaluación Externa es* una evaluación de tipo complementaria a nivel nacional que busca identificar el destino de los recursos otorgados a los beneficiarios, identificando la focalización del Programa e identificando la percepción de los beneficiarios respecto del proceso de conciliación, la actuación de los operadores estatales y nacionales, así como la incidencia sobre la conciliación y la armonía social que prevalece en las comunidades que se encontraban en conflicto.

En 2007 se realizó la *Evaluación de Impacto del Programa*, que comprendió los ejercicios del periodo 2003-2006; sin embargo, esta evaluación no permitió estimar los efectos y resultados.

En la MIR se describe el Fin del Programa como "*Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante la atención y conclusión de la conflictividad social agraria"* y el indicador presentado es el "*Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos".* Respecto al Propósito, se hace mención de que "los actores afectados e interesados en conciliar sus controversias han convenido la solución de sus controversias, con base en ello, se aprueban los recursos para el pago de la contraprestación, abatiendo la conflictividad persistente en el país" y los indicadores son: a) "*Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos",* y b) "*Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa*".

46. En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

Respuesta: **Si**

Nivel	Criterios
4	• Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin y de Propósito. • Los resultados son suficientes para señalar que el programa cumple con el Propósito y contribuye al Fin.

En el documento "Formato de explicación a variaciones programáticas No. II", emitido por la Dirección General de Concertación Social de la SEDATU, se muestran los resultados alcanzados al tercer trimestre del ejercicio 2015 respecto a los indicadores de la MIR.

El Fin indicado en la MIR 2015 cuenta con dos indicadores, el primero es "Conflictos sociales agrarios solucionados" y, el segundo *"Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos".* La Dirección General de la Concertación Social, ha coordinado y establecido mesas de negociación con las personas y organizaciones sociales afectadas; una vez lograda la coalición, se han suscrito los convenios finiquitos mismos que fueron aprobados por el Comité del Programa; así también, se cumplió con todos los procedimientos jurídicos y administrativos en coordinación con las Delegaciones de la SEDATU y el Sector Agrario, mismos que permitieron formalizar la entrega de los recursos aprobados a los beneficiarios. El avance observado en el tercer trimestre es del 73.1% respecto a lo programado. En forma acumulada hasta este tercer trimestre de 2015 y en lo que va de la presente Administración 2013-2018, se han concluido 99 asuntos, es decir, se ha logrado un avance del 26.7% respecto a la meta sexenal.

En cuanto al Propósito, su primer indicador es el *"Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos",* para el cual al momento de realizar la presente evaluación no se cuenta con información que permita verificar sus resultados, debido a que su frecuencia de medición es anual y la información para su cálculo se obtiene de la evaluación externa que se realiza al final del ejercicio fiscal.

Respecto al segundo indicador *"Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa"*, para el tercer trimestre de 2015, de los 45 asuntos aprobados por el Comité del Programa, 21 corresponden al Acuerdo Nacional para el Campo, 1 de Acuerdos Agrarios y 23 son conflictos sociales en el medio rural derivados de la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra. Este avance trimestral representa el 109.7% respecto a lo programado.

47. En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s) que no sea(n) de impacto y que permite(n) identificar hallazgo(s) relacionado(s) con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

a) Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.
b) La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.
c) Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refiere al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.
d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.

Respuesta: **Sí**

Nivel	Criterios
3	• El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, y tiene(n) tres de las características establecidas.

El Programa cuenta a la fecha con siete evaluaciones externas de los ejercicios fiscales 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013. Si bien es cierto que ninguna de las evaluaciones compara la situación de los beneficiarios antes y después de otorgado el apoyo, si proponen un capítulo de resultados e impactos del Programa. En dicho apartado, se visualiza información que alimenta los indicadores a nivel Fin y Propósito de la MIR. Tal es el caso de los datos de recuento y comparación sobre el número de casos concluidos y en proceso de conclusión (anual y por periodo), desglosados en COSOMER, ANC y AA[8]; datos sobre niveles de satisfacción de los beneficiarios en aspectos como negociación y conclusión de los conflictos, percepción con respecto a la situación de convivencia y paz social antes y después del Programa (resultados que indican que en promedio, en todas las evaluaciones, más de la mitad de los beneficiarios están satisfechos con el Programa); datos sobre superficie pacificada y reactivación de la producción, entre otros. Algunos de estos datos alimentan el apartado “indicadores obtenidos con la evaluación”.

Con respecto a la selección de la muestra, tres de las siete evaluaciones contienen la metodología empleada. De ellas se puede inferir que la selección de la muestra ha sido estadísticamente representativa, utilizando un 10% de precisión y entre 90% y 95% de nivel de confiabilidad. Las evaluaciones incluyen los resultados observados por tipo de asunto (COSOMER, ANC y AA) y, asuntos concluidos con atención (a partir de 2008).

[8] *Datos relacionados con el apartado de cobertura, pregunta 25 del presente documento.*

48. En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s), diferente(s) a evaluaciones de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones? [9]

Las evaluaciones externas arrojan varios hallazgos que contribuyen a sustentar los indicadores del nivel propósito de la MIR. El dato de mayor importancia es el referente al grado de satisfacción de los beneficiarios, con la resolución del conflicto.

Cuadro 5. Principales hallazgos relacionados con el propósito del Programa COSOMER. Evaluaciones externas 2008-2014

Año de evaluación	Grado de satisfacción con la resolución del conflicto	Mejora en las relaciones sociales %	Percepción del restablecimiento de la paz (%)
2008	81.37	60.71	89
2009	89.33	57.09	88.98
2010	81.1	50.6	89.2
2011	93.4	74.6	80.7
2012	94.4	61.3	91.5
2013	88.8	63.3	100
2014	94.55	44.7	97.9

Fuente: UACh, elaboración propia con datos de las evaluaciones externas del periodo 2008-2014.

Como se puede observar en el *Cuadro 5* el comportamiento de la satisfacción de los beneficiarios con respecto a la solución a la que han llegado, es ascendente, lo que demuestra que el Programa está logrando su objetivo a la vez que contribuye al bienestar de la población.

[9] *Revisar Anexo de pregunta.*

49. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
II. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta: **No**

Se hace referencia a la pregunta 44, donde se señala que no se encontró evidencia de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestren impacto de programas similares. Por lo anterior, no aplica la enumeración de características.

50. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

La *Evaluación de Impacto del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (2003-2006),* no cumple con las características o propiedades de una evaluación de impacto. Ésta se orientó a conocer las condiciones de paz social después de la intervención del Programa; conocer los avances en el desarrollo de las zonas que se encontraban en conflicto, atribuible a la intervención del Programa, a través de una medición de su impacto social, económico y ambiental; identificar oportunidades de mejora, particularmente en áreas críticas, y de esta manera reorientar el Programa; analizar y recomendar mejoras a las fases del proceso de ejecución del programa considerando aspectos normativos, operativos y de diseño y; evaluar aspectos de coordinación del sector agrario para la atención y seguimiento de los COSOMER.

51. En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:

a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta: **No**

En 2007 se llevó a cabo la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (2003-2006); sin embargo, ésta no cumple con ninguna de las características establecidas en la pregunta. Para dicho estudio se recabó información de una muestra de los conflictos solucionados en el periodo señalado.

52. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Respuesta: **No**

La Evaluación de Impacto del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (2003-2006), no cumple con ninguna de las características establecidas para una evaluación de ese tipo.

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidades / Debilidad o Amenaza	Referencia (1 - 14)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Fortaleza	El Programa tiene identificado el problema central que busca atender	2,3	Se recomienda definir y cuantificar la población potencial del Programa, es decir, aquella población que presenta el problema de la Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra.
	El Programa cuenta con un Diagnóstico	3,4	Es necesario realizar una revisión del Diagnóstico, ya que éste presenta varias áreas de mejora. Para esto, es necesario apegarse al guion del CONEVAL. Además, su revisión debe realizarse como parte de un proceso institucionalizado, es decir, en el que participen las áreas involucradas, de tal forma que el producto final surja del consenso de los participantes.
	El Programa cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados, donde se define el Fin y el Propósito.	4, 5, 10	Se recomienda mejorar la redacción del resumen narrativo de la MIR en cada uno de los niveles.
	El Programa está vinculado al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como al Plan Nacional de Desarrollo	7, 8	Es importante que los Lineamientos de Operación del Programa se actualicen acorde con la realidad institucional de la SEDATU.
Debilidad o Amenaza			
Debilidad	El Diagnóstico del Programa y sus Lineamientos de Operación no identifican ni cuantifican la población potencial.	1, 3	Se recomienda realizar la identificación y cuantificación de la población potencial.
	El Programa cuenta con información respecto a la población objetivo, misma que obtiene a través de los diagnósticos a nivel de los estados; sin embargo, ésta no está sistematizada.	8	Es recomendable que el Programa sistematice su información, de tal manera que esté disponible y actualizada para las áreas en la toma de decisiones, así también que dicha sistematización responda a un formato estandarizado.
	La MIR contiene información valiosa respecto a las metas y alcances del Programa, sin embargo, no está ordenada. Además, la redacción del resumen narrativo en los diferentes niveles tiene áreas de oportunidad	12, 13	Se recomienda llevar a cabo una revisión exhaustiva de la MIR del Programa, de tal forma que el resultado sea una MIR que sea clara y de una idea clara del Programa. Por ejemplo, los indicadores incluidos a nivel de Fin, están orientados a la medición del Programa, en tal sentido, éstos deben presentarse a nivel de Propósito.

Tema de evaluación: Planeación y Orientación a Resultados	Fortaleza y Oportunidades / Debilidad o Amenaza	Referencia (15 - 23)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Fortaleza	El Programa utiliza informes de evaluaciones externas para realizar cambios en su operación.	22, 23	Es importante que el Programa instrumente y documente el mecanismo para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.
	El Programa colecta información para medir su desempeño	22,23	
Debilidad o Amenaza			
Debilidad	El Programa no cuenta con un plan estratégico	15,16	Elaborar el plan estratégico. En él se deben establecer las líneas de acción para lograr los objetivos y metas, lo que implica definir y priorizar los problemas a resolver, trazar soluciones, determinar los responsables para realizarlos, asignar recursos para llevarlos a cabo y establecer la forma y periodicidad para medir los avances a mediano y largo plazo
	No se cuenta con planes de trabajo documentados.	15, 16	Elaborar planes de trabajo enfocados a el corto plazo (anuales). Estos planes deben servir como guía de actuación en la operación del Programa, se deben definir las actividades y asignar responsables de su seguimiento.
Amenaza	Siempre existe el riesgo de que surjan conflictos nuevos o se presente dificultades en los que ya están siendo atendidos, por lo que no se puede hacer una planeación rigurosa.	15,16	Para evitar bajos niveles de cumplimiento con las metas (al admitir cambios en el curso que toman los conflictos), es conveniente manejar un parámetro de permisibilidad.

Tema de evaluación: Operación	Fortaleza y Oportunidades / Debilidad o Amenaza	Referencia (27 - 43)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Oportunidad	El Programa recolecta información de los conflictos existente en los estados del país, sin embargo, no está sistematizada.	27, 29	Se recomienda sistematizar la información recabada a través de los diagnósticos estatales.
Fortaleza	El Programa identifica, cuantifica y desglosa los gastos de los recursos financieros.	39	
Debilidad o Amenaza			
Debilidad	Si bien los Lineamientos de operación del Programa documenta los procesos generales, no se cuenta con un Manuel de procedimientos que detalle cada una de las fases y actividades realizadas del circuito operativo del mismo.	33, 34	Es necesario realizar un manual de procedimiento en el cual se especifiquen cada una de las fases del Programa, sus responsables, tiempos y plazos así como los productos o servicios esperados por fase o etapa.
	Los Lineamientos de Operación del Programa no están actualizados	36	Es importante actualizar la normatividad del Programa, que responda a la realidad institucional de la SEDATU, así como a las estrategias del Gobierno Federal.
	El Programa no publica información.		Si bien existen elementos que sustentan la no publicación de información del Programa, es importante valorar la viabilidad de que al menos su normatividad e información de contacto con el público esté disponible en el portal electrónico de la

Tema de evaluación: Operación	Fortaleza y Oportunidades / Debilidad o Amenaza	Referencia (27 - 43)	Recomendación
			SEDATU.

COMPARACIÓN CON LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

No aplica.

CONCLUSIONES

El problema central que busca atender el Programa es la "*Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra*", cuyas causas son: a) falta de voluntad en la población para la solución; b) conflictos internos en los núcleos agrarios; c) sobreposición de planos por trabajos técnicos del PROCEDE y; d) presión de espacios por crecimiento poblacional.

La población objetivo está definida como "*Los COSOMER que estén contemplados en el Universo de Trabajo del Programa, el cual puede ser modificado en los términos de los presentes Lineamientos*". Así, la Población Objetivo está constituida por aquellos asuntos que con base en el diagnóstico realizado por el Sector Agrario en cada entidad federativa (SEDATU, RAN Y PA).

El Programa se vincula con el Objetivo 5 del PSDATU *Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad*, mismo que está alineado al *Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna,* de la Meta Nacional II *México Incluyente*.

En cuanto a la planeación del Programa, no se encontró evidencia documental de un plan de trabajo estratégico, así como de un plan anual, aunque existen elementos aislados para su conformación.

Debido a que no se ha cuantificación la población potencial, no se tienen datos oficiales para medir los alcances obtenidos en dicha población. En cuanto a la población objetivo, en algunos años la población atendida superó a la población objetivo, sobresaliendo el año 2006, debido en gran medida a que muchos de los conflictos eran pequeños en su magnitud. Otros años la población atendida disminuyó con respecto a la población objetivo, debido a que del presupuesto asignado se comprometen recursos a la atención de asuntos rezagados de ejercicios anteriores, disminuyendo los recursos para asuntos nuevos.

El Programa cuenta con información que le permite conocer la demanda de apoyos. Esta se recaba a través de los diagnósticos que se realizan de cada uno de los asuntos en los estados del país. Sin embargo, una de sus debilidades es la falta de sistematización de la información, pues está disponible de manera impresa y digitalizada.

Una de las áreas de mejora que se perciben en el Programa, es la actualización de su normatividad, de tal manera que corresponda con las estrategias de la actual administración.

En cuanto al avance de los indicadores de la MIR, al tercer trimestre de 2015 el porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos, a septiembre se tenía un avance del 8.11. El indicador de Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa, al mes de

septiembre se tenía un avance del 12.16%, que en relación a la meta programada a ese mes representa un cumplimiento del 109.8%.

Respecto a los Componentes, el Porcentaje de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado es del 10.23%, que representa un avance del 94.7% de su meta; en tanto que el Porcentaje de conflictos sociales agrarios con convenio finiquito firmado es del 4.64%, es decir, un avance del 40.91%.

La percepción de los beneficiarios y su grado de satisfacción se ha medido a través de las *"Evaluaciones Externas del Programa de Atención a COSOMER*".

Los resultados del Programa a nivel de Fin y Propósito se documentan con los indicadores de la MIR y la *Evaluación Externa del Programa de Atención a COSOMER*.

RECOMENDACIONES

En este apartado se presentan una serie de recomendaciones sustentadas en el análisis realizado de los seis temas de la presente evaluación.

1. Es necesario revisar y actualizar el Diagnóstico del Programa, apegándose al guion respectivo del CONEVAL. Dicha revisión debe realizarse como parte de un ejercicio institucionalizado, de tal manera que el producto resultante sea un documento que refleje el consenso de cada una de las áreas participantes en la operación del Programa. En este documento, debe definirse y cuantificarse la población potencial que presenta el problema de la "*Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la propiedad de la tierra*".

2. El Programa cuenta con una matriz de indicadores para resultados; sin embargo, ésta presenta áreas de mejora, por lo que se recomienda su revisión y reestructuración, misma que deberá basarse (como lo indica la metodología de Matriz de Marco Lógico) en la construcción del árbol de problemas y del árbol de objetivos planteado en el Diagnóstico del Programa.

3. Es importante actualizar los Lineamientos de Operación del Programa, de tal forma que éstos respondan a la realidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y su papel dentro de la actual administración del Gobierno Federal. El documento resultante deberá estar perfectamente alineado a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano del mismo periodo.

4. Se recomienda que el Programa instrumente y documente un mecanismo mediante el cual se lleve a cabo el seguimiento de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones externas que anualmente se realizan al mismo. Dicho mecanismo debe ser institucionalizado, es decir, deben participar todas las áreas o unidades responsables del Programa, asimismo, deberá especificar los tiempos y actores responsables de instrumentar las recomendaciones.

5. Es recomendable que el Programa cuente con un plan estratégico integrado y documentado. Actualmente se cuenta con metas y objetivos sexenales, así como actores o áreas responsables de ciertas actividades o tareas; sin embargo, un plan estratégico implica definir y priorizar los problemas, trazar soluciones, definir responsables, asignar recursos y establecer un mecanismo de monitoreo. Un plan estratégico es de mediano o largo plazo, por lo que es la base para el establecimiento de planes de trabajo anuales.

6. Es importante que el Programa cuente con un manual de operación que incluya todos los procedimientos desarrollados para la atención y conclusión de cada uno de los asuntos. Dicho manual contribuirá al conocimiento de cómo, cuándo y por quién son efectuadas las acciones en el quehacer de la institución o área. Además, propiciará el conocimiento de cómo funciona el área responsable, favoreciendo así la transparencia y el control interno, facilitará la inducción a cualquier puesto dentro de la estructura del área,

evitará repetir las tareas, ayudará al incremento de la eficiencia y, fomentará la mejora continua de los procesos. Este manual deberá contener entre otros elementos, todas y cada una de las etapas o actividades de operación, el agente o área responsable de cada una de ellas, así como el nombre y clave del documento de trabajo (oficios, actas, correo electrónico, tarjeta informativa, expediente, entre otros), el producto final esperado y su trazabilidad. Todos los actores involucrados en el Programa deberán conocer y aplicar el manual en su ámbito de competencia y contribuir permanentemente en su actualización.

7. En relación con la recomendación anterior, otro elemento importante dentro del modelo de control del Programa es el diseño y establecimiento de un sistema de información, cuya base conceptual sea el manual de operación y procedimientos, es decir, las actividades primordiales incluidas en el manual deben estar contenidas en dicho sistema. Este sistema debe estar diseñado en una plataforma informática y ser alimentado por las instancias que intervienen en la operación del Programa, específicamente, las del sector agrario, y en su caso, los gobiernos de los estados.

En este sistema deberá registrarse electrónicamente la información generada de cada uno de los asuntos y en cada una de las etapas del proceso operativo del Programa. Deberá también archivar las etapas que se han cumplido dentro del procedimiento operativo especificado en la normatividad, así como el estatus de las mismas hasta el final del proceso.

Contar con un sistema informático de este tipo permitirá tener un estricto control del flujo operativo del Programa, además permitirá contar con información actualizada para la toma de decisiones, sin omitir que ésta será estandarizada al provenir de una sola fuente y en formatos predefinidos.

Finalmente, es importante señalar que el diseño y puesta en marcha del sistema propuesto requiere de un agente externo experto en el tema, por lo que será necesario destinar recursos del Programa para esta actividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, disponible en: http://pnd.gob.mx/wpcontent/uploads/2013/PND.pdf

- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013

- Secretaría de la Reforma Agraria. Lineamientos Operativos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, (28 de Enero, 2011).

- Secretaría de la Reforma Agraria. Memoria Documental del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2006- 2012.

ANEXOS

Anexo 1: Descripción General del Programa

1. Identificación del programa
El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER), inicia su operación en 2003 y forma parte de las estrategias de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (anteriormente SRA).
2. Problema o necesidad que pretende atender.
Se define como la "Persistencia de conflictos sociales en el medio rural por la posesión de la tierra".
3. Objetivos nacionales y sectoriales a los que se vincula.
• Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En la Meta II, "*México Incluyente"*, se propone en el Objetivo 2.5. "Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.", para lo cual establece en su Estrategia 2.5.3. "Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda". Objetivo del Programa Sectorial 2013-2018 (Objetivo 5) el cual corresponde a: "*Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad*" y concretamente con la Estrategia 5.4 "Preservar la paz social en el medio rural y fomentar el respeto a los derechos sobre la propiedad social y; la Estrategia 5.5 "Procurar justicia agraria y defender los derechos de los sujetos agrarios".
4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.
Según los Lineamientos de Operación de 2012 su objetivo es "Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un *Convenio Finiquito,* para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla, en la zona en la que se encuentren, así como apoyar a cumplir los objetivos de seguridad pública como estrategia del Gobierno Federal".
5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.

- No se tiene definida ni cuantificada la población potencial. Del Diagnóstico del Programa se deduce que ésta correspondería a aquella conformada por todos los conflictos agrarios por la posesión de la tierra.
- La *población objetivo*, se encuentra definida en los Lineamientos de Operación como "aquellos COSOMER que estén contemplados en el Universo del Trabajo del programa el cual podrá ser modificado en los términos de los lineamientos vigentes". Entendiendo por Universo de Trabajo el "total de asuntos en los que se considere viable la aplicación del Programa, conforme al procedimiento de los lineamientos vigentes".
- Del año 2006 a 2012, la *población atendida* fue de 949 asuntos resueltos en beneficio de 107,436 personas y sus familias. La superficie liberada de controversia fue de 322,622 hectáreas como patrimonio con certeza jurídica, reencontrando la paz social y terminando con los conflictos agrarios.

6. Cobertura y mecanismos de focalización.

El Programa es aplicable en todo el territorio nacional y se enfoca en la atención de los COSOMER que requieran de resolución inmediata debido al riesgo que representan para la estabilidad, seguridad y la paz social en la región, en los términos que determine el Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC).

7. Presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal sujeto a evaluación.

En lo referente al Presupuesto, en el PEF 2015 se autorizó un monto de $471,507,944.00 mismo que se distribuyó, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.3 de los LO vigentes, en un 95% de gasto sustantivo (apoyos para beneficiarios) y 5% al gasto operativo del Programa, quedando de la siguiente manera: Gasto sustantivo: $447,932,546.80 y gasto operativo: $23,575,397.20.

8. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes.

- *Fin*: "Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante la atención y conclusión de la conflictividad social agraria".
- *Propósito*: "Los actores afectados e interesados en conciliar sus controversias han convenido la solución de sus controversias, con base en ello, se aprueban los recursos para el pago de la contraprestación, abatiendo la conflictividad persistente en el país".
- *Componente*: "Contraprestación económica negociada con las partes en controversia para la conclusión de los conflictos sociales agrarios, debidamente convenida. Y adquisición de predios negociada, para la conclusión de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios debidamente convenida".

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

El diseño del Programa es congruente con el problema central identificado, puesto que sus acciones privilegian la conciliación para la solución de los conflictos agrarios. Para lo cual se destinan recursos (humanos, económicos e institucionales) para la identificación clara y precisa de los motivos que propician los conflictos.

Anexo 2: Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo

Se define por *población objetivo* a la "población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad". De acuerdo a la definición y partiendo de la cantidad de asuntos identificados en el país, la Población Objetivo o Universo de Trabajo está definido en los Lineamientos de Operación como: "el total de asuntos en los que se considere viable la aplicación del Programa, conforme al procedimiento definido en los Lineamientos". Dado lo anterior, la actualización de la Población Objetivo, se realiza en cada sesión del Comité del Programa y toma en cuenta el recurso presupuestal asignado y el comportamiento histórico de los resultados del Programa, "la propuesta de incorporación de un COSOMER, al Universo de Trabajo, es facultad exclusiva del Presidente del Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC), Titular de la SEDATU, lo cual se realizará mediante cédula autorizada con firma autógrafa, en la que se verifican los datos de identificación del conflicto".

Para que un COSOMER sea atendido por el Programa, el Sector en la entidad de que se trate deberá verificar que se cumpla con los siguientes requisitos:

a) Que se han agotado las vías legales idóneas para resolver el conflicto y que la problemática persiste o que, sin haberse agotado, sea previsible que éstas no pondrían fin al conflicto;
b) Que los sujetos o grupos involucrados están dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER mediante la conciliación, como vía preferente, con la aplicación de recursos del Programa, a través de los instrumentos jurídicos idóneos;
c) Que los Beneficiarios determinen, de común acuerdo y en los términos previstos en la Ley, la forma, uso y/o distribución de los recursos económicos que reciban como Contraprestación. Los Convenios Finiquitos que el efecto que suscriban, deberán precisar en una cláusula específica dicha decisión, liberando con ello a la SEDATU de cualquier responsabilidad;
d) Que el Sector en la entidad suscriba un diagnóstico que contenga lo siguiente: 1) Problemática; 2) Antecedentes del conflicto; 3) Actores involucrados; 4) Superficie en conflicto; 5) Población afectada por el conflicto; 6) Enfrentamientos; 7) Síntesis del diagnóstico; 8) Existencia en la incidencia indígena; 9) Participación de organizaciones campesinas y/o políticas; 10) Alternativas de solución; y, 11) Grado de complejidad del COSOMER;

Los criterios de elegibilidad son los siguientes:

A) Serán elegibles para ser atendidos por el Programa, los COSOMER que cumplan con los siguientes requisitos:
   I. Que una de las partes sea un núcleo agrario constituido y que la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra derive de un conflicto agrario;
   II. Que la problemática derive de una acción agraria de dotación, ampliación de ejidos, restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales, substanciada en su procedimiento, pero en la que se negó la acción y el núcleo o los capacitados originales mantienen la posesión de los predios

señalados como afectables, que la superficie se encuentre en el radio legal de siete kilómetros;

III. Los que estén previamente contemplados en el Universo de Trabajo del Programa, siempre y cuando en la problemática esté involucrado un núcleo agrario o la problemática se haya originado por una acción agraria;

IV. De igual manera, serán elegibles los COSOMER que determine el COMAC, a propuesta del Presidente y que:

a) Estén contemplados en los Acuerdos Agrarios suscritos con Organizaciones Campesinas y no hayan sido resueltos;

b) Los asuntos que hayan sido determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo y no hayan sido resueltos;

c) Los que corresponden a procedimientos de titulación social de terrenos nacionales, previa solicitud en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización y autorización del Presidente o Vicepresidente del COMAC.

d) Aquellos cuya solución atienda a criterios de desarrollo social, seguridad pública, impulso a políticas públicas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo o a estrategias fijadas por el Ejecutivo Federal.

El COMAC determinará el orden de prioridad para la atención de los COSOMER, de entre aquellos que cumplan los requisitos de elegibilidad citados.

En todos los casos, para atender un asunto por el Programa, será necesario que la propiedad de la superficie en conflicto se haya definido previamente mediante las vías idóneas.

B) No serán atendibles por el Programa los siguientes:

I. Los conflictos internos de los núcleos agrarios, salvo que, a criterio del COMAC, estos conflictos sean el impedimento principal para resolver la problemática que se presente con otros beneficiarios.

II. Las posesiones irregulares de los grupos agrarios sobre propiedad privada.

III. Los que hayan sido detonados o en los que se haya generado violencia, de manera artificial a fin de obtener los beneficios del Programa.

La conformación y modificación del Universo de Trabajo, es la facultad exclusiva del COMAC. La propuesta de incorporación de un COSOMER al Universo de Trabajo, es facultad exclusiva del Presidente del COMAC, lo cual se realizará mediante cédula autorizada con firma autógrafo, en la que precisarán los datos de investigación del conflicto de los que se disponga.

La propuesta de desincorporación de un COSOMER al Universo de Trabajo podrá ser presentada también por el Vicepresidente del COMAC. Igualmente deberá formularse a través de cédula autorizada con firma autógrafa.

Anexo 3: Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios

No existe un procedimiento documentado e institucionalizado para la actualización de los listados de beneficiarios del Programa.

Anexo 4: Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados

MIR ACTUAL
Fin
Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante la atención y conclusión de la conflictividad social agraria.
Propósito
Los actores afectados e interesados en conciliar sus controversias han convenido la solución de sus controversias, con base en ello, se aprueban los recursos para el pago de la contraprestación, abatiendo la conflictividad persistente en el país.
Componentes
Contraprestación económica negociada con las partes en controversia para la conclusión de los conflictos sociales agrarios, debidamente convenida.
Adquisición de predios negociada, para la conclusión de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios debidamente convenida.
Actividades
Recopilación de información sobre los antecedentes, actores e intereses que intervienen en la controversia de cada conflicto social agrario, con el fin de diseñar las estrategias de atención.
Gestión de avalúos sobre el valor de la tierra que se pretende adquirir, para la negociación y conclusión de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios.
Recopilación de información sobre los antecedentes, actores e intereses que intervienen en la problemática de los asuntos de los Acuerdos Agrarios y del Acuerdo Nacional para el Campo, con el fin de diseñar las estrategias de atención.
Integración de expedientes de los conflictos sociales agrarios conforme a lo establecido en los Lineamientos de Operación, para poder suscribir los convenios finiquito.
Integración de expedientes de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios, conforme a lo establecido en los Lineamientos de Operación, para poder suscribir los convenios finiquito.

Anexo 5: Indicadores

Nombre del Programa: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

Modalidad: E002

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

Unidad Responsable: Dirección General de Concertación Social

Tipo de Evaluación: Evaluación de Consistencia y Resultados

Año de la Evaluación: 2015

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Línea Base	Metas	Comportamiento del Indicador
Fin 1	Conflictos sociales agrarios solucionado	El estatus de los conflictos es muy dinámico y cambiante, de tal suerte que cualquier diagnóstico debe estarse actualizando constantemente.	No	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Fin 2	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos.	(Conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios concluidos durante t / Conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Propósito 1	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa	(Conflictos Sociales Agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados durante t / Número de asuntos contenidos en la meta sexenal del Programa Sectorial 2013 - 2018)*100	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	SI	Si	Si	Si
Propósito 2	Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos.	(Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos en t-1 / Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos en t-2)*100.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Componente 1	Porcentaje de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado	(Asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado en t / Acuerdos agrarios programados en la meta sexenal del Programa Sectorial 2013-2018)*100.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Actividad 1	Porcentaje de diagnósticos elaborados de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios.	(Diagnósticos elaborados de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios durante el ejercicio t / Diagnósticos de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios programados para su aprobación durante el ejercicio fiscal t)*100.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 2	Porcentaje de diagnósticos elaborados de los	(Diagnósticos elaborados y actualizados de los conflictos sociales agrarios en t /	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si

	conflictos sociales agrarios.	Diagnósticos programados para su elaboración y actualización durante el ejercicio fiscal t)*100.											
Actividad 3	Porcentaje de expedientes de los conflictos sociales agrarios que cumplen con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación.	(Número de expedientes de los conflictos sociales agrarios que cumplieron con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación en t / Conflictos sociales agrarios que cumplan con la norma programados en t)*100.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 4	Porcentaje de avalúos obtenidos.	(Avalúos obtenidos en el ejercicio fiscal t / Avalúos de los Asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios programados en t)* 100.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 5	Porcentaje de expedientes de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios que cumplen con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación.	(Número de expedientes que cumplieron con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación en t / Asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios que cumplan con la norma, programados en t)* 100.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si

Anexo 6 "METAS DEL PROGRAMA"

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Meta	Unidad de Medida	Justificación	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la Meta
Fin	Conflictos sociales agrarios solucionados.	ND	Conflicto	A pesar de que se contempla y se describe el indicador, en la MIR del Programa, se justifica que dado que el status de los conflictos es muy dinámico y cambiante, no se pueden establecer metas.	Sí	Contabilizar y observar el comportamiento del número de conflictos sociales agrarios solucionados sí contribuye a medir el desempeño del Programa, sin embargo es pertinente mencionar que este indicador es laxo y ambiguo: la palabra "solucionados" no especifica en qué grado; y está más enfocado a medir el Propósito del Programa que el Fin	No aplica	No existe una meta establecida para este indicador	La meta sí puede ser planteada haciendo las aclaraciones correspondientes sobre posibles cambios debidos al ambiente dinámico y cambiante en el que se desenvuelven los conflictos.
	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos.	14.9	Sí	Cumple con los criterios suficientes en su cuantificación ya que considera información clave	Sí	Al igual que el anterior, este indicador sí contribuye a medir el desempeño del Programa, sin embargo está enfocado a medir el Propósito del Programa que el Fin	Sí	En su cuantificación se ha tomado en cuenta información básica, no obstante es conveniente tener en cuenta el argumento de la dificultad para prever con anticipación nuevos conflictos o el cauce que pudieran tener los que están en proceso de atención, lo que pudiera causar cambios en dicha información.	Para evitar bajos niveles de cumplimiento con la meta (al admitir cambios en el curso que toman los conflictos), es conveniente manejar un parámetro de permisibilidad.
Propósito	Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos.	100	Sí	Toma en cuenta la percepción del beneficiario y cuenta con la información adecuada para su seguimiento	Sí	Uno de los aspectos importantes a considerar, es lo que el beneficiario expresa sobre el apoyo, así el Programa reafirma o modifica su forma de operar. Bajo este criterio, esta meta contribuye a medir el desempeño.	Sí	Esta meta es factible en tanto se sigan realizando las evaluaciones externas anuales y los resultados de satisfacción del beneficiario sigan siendo arriba del 80%[1] (Ya que el Programa se ha dispuesto alcanzar un nivel de satisfacción máximo, en cada ejercicio fiscal, del 80%, y al calcularse el indicador, comparando un año con el anterior se alcanza el 100%)	A esta meta podrían integrarse otros aspectos relacionados que han sido recogidos por la evaluaciones externas tal es el caso de la percepción del beneficiario acerca de sus relaciones sociales y percepción del restablecimiento de la paz
	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa	14.9	Sí	Refleja los alcances que va a tener el Programa en el periodo.	Sí	De acuerdo al porcentaje de avances se pueden establecer estrategias correctivas, ya que su medición es trimestral.	Sí	Es factible en la medida en que el asunto siga su cauce normal.	Es recomendable revisar la coherencia con los objetivos presentados en los LO.
Componente	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, con convenio finiquito firmado.	15	Sí	Esta meta no está bien planteada debido a que en su cuantificación no considera información que refleje el avance del programa a nivel componente	No aplica	La información que emplea para su cuantificación no es la correcta para medir el desempeño del Programa a nivel Componente	No aplica	No se tienen elementos para medir su factibilidad	En este nivel se debe destacar la eficiencia del Programa, por lo que la meta se debe proponer tomando en cuenta el uso de los recursos; aunado a esto es recomendable revisar la coherencia con los LO.
	Porcentaje de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado.	14.8	Sí	Esta meta no está bien planteada debido a que en su cuantificación no considera información que refleje el avance del programa a nivel componente	No aplica	La información que emplea para su cuantificación no es la correcta para medir el desempeño del Programa a nivel Componente	No aplica	No se tienen elementos para medir su factibilidad	En este nivel se debe destacar la eficiencia del Programa, por lo que la meta se debe proponer tomando en cuenta el uso de los recursos; aunado a esto es recomendable revisar la coherencia con los LO.
Actividades	Porcentaje de diagnósticos elaborados de los conflictos sociales agrarios.	100	Sí	Está planteada para determinar el número de asuntos sobre los cuales se empezará a trabajar.	Sí	De acuerdo al porcentaje de avances se pueden establecer estrategias correctivas, ya que su medición es trimestral.	Sí	Si se aplican los criterios adecuados para la selección de asuntos a diagnosticar	Es recomendable revisar la lógica horizontal de la MIR para ubicar las actividades en el nivel correspondiente y que las metas se cumplan de manera progresiva.

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Meta	Unidad de Medida	Justificación	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la Meta
	Porcentaje de avalúos obtenidos.	100	Sí	Cumple con la exigencia de que todos los asuntos que fueron diagnosticados obtengan un avaluó	Sí	Debido al proceso que sigue un COSOMER, este es un paso más en la medición del desempeño del Programa	Sí	Si existen las condiciones necesarias para levantar la información	Es recomendable revisar la lógica horizontal de la MIR para ubicar las actividades en el nivel correspondiente y que las metas se cumplan de manera progresiva.
	Porcentaje de diagnósticos elaborados de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios.	100	Sí	Está planteada para determinar el número de asuntos sobre los cuales se empezará a trabajar.	Sí	De acuerdo al porcentaje de avances se pueden establecer estrategias correctivas, ya que su medición es trimestral.	Sí	Si se aplican los criterios adecuados para la selección de asuntos a diagnosticar	Es recomendable revisar la lógica horizontal de la MIR para ubicar las actividades en el nivel correspondiente y que las metas se cumplan de manera progresiva.
	Porcentaje de expedientes de los conflictos sociales agrarios que cumplen con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación.	100	Sí	Cumple con el criterio de calidad que debe observarse en este nivel	Sí	Indica el grado de cumplimiento de la normativa del Programa	No	Una de las observaciones de evaluaciones al Programa es que los expedientes no están bien integrados ya que no contienen la información completa.	Es recomendable revisar la lógica horizontal de la MIR para ubicar las actividades en el nivel correspondiente y que las metas se cumplan de manera progresiva.
	Porcentaje de expedientes de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios que cumplen con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación.	14.8	Sí	Cumple con el criterio de calidad que debe observarse en este nivel	Sí	Indica el grado de cumplimiento de la normativa del Programa	No	Una de las observaciones de evaluaciones al Programa es que los expedientes no están bien integrados ya que no contienen la información completa.	Es recomendable revisar la lógica horizontal de la MIR para ubicar las actividades en el nivel correspondiente y que las metas se cumplan de manera progresiva.

Fuente: Diagnóstico del Programa Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER). 2014.

1: En las siete evaluaciones externas el nivel de satisfacción de los beneficiarios ha sido arriba del 80%

Anexo 7: Complementariedad y coincidencias entre programas federales

Nombre del Programa: Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

Modalidad: E002

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

Unidad Responsable: Dirección General de Concertación Social

Tipo de Evaluación: Evaluación de Consistencia y Resultados

Año de la Evaluación: 2015

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Línea Base	Metas	Comportamiento del Indicador
Fin 1	Conflictos sociales agrarios solucionado	No	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Fin 2	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios solucionados y concluidos.	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Propósito 1	Porcentaje de conflictos sociales agrarios, asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios aprobados por el Comité del Programa	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	SI	Si	Si	Si
Propósito 2	Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la negociación y conclusión de los conflictos.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Componente 1	Porcentaje de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios con convenio finiquito firmado	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Actividad 1	Porcentaje de diagnósticos elaborados de asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 2	Porcentaje de diagnósticos elaborados de los conflictos sociales agrarios.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 3	Porcentaje de expedientes de los conflictos sociales agrarios que cumplen con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 4	Porcentaje de avalúos obtenidos.	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Actividad 5	Porcentaje de expedientes de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdos Agrarios que cumplen con los requisitos establecidos en los Lineamientos de Operación.	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si

ANEXO 11 "EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA"

NOMBRE DEL PROGRAMA:	**ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL (COSOMER)**
MODALIDAD:	**E-002**
DEPENDENCIA/ENTIDAD:	**SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)**
UNIDAD RESPONSABLE:	**DIRECCIÓN GENERAL DE CONCERTACIÓN SOCIAL**
TIPO DE EVALUACIÓN:	**EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS**
AÑO DE EVALUACIÓN:	**2015**

Tipo de Población	Unidad de Medida	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
P. Potencial	Asunto	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
P. Objetivo	Asunto	ND	75	131	140	223	221	220	180	90	105	120	434
P. Atendida	Asunto	90	163	138	364	165	154	178	204	159	74	19	ND
P. A x 100 / P. O	%	NA	217.3	105.3	260	74	69.7	80.9	113	177	70.5	15.8	NA

Fuente: Diagnóstico del Programa Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER). 2014.

ND: No disponible	Dato no disponible
NA: No aplica	No aplica porque el dato para el cálculo no está disponible

ANEXO 12 "INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA"

NOMBRE DEL PROGRAMA:	**ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL (COSOMER)**
MODALIDAD:	**E-002**
DEPENDENCIA/ENTIDAD:	**SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)**
UNIDAD RESPONSABLE:	**DIRECCIÓN GENERAL DE CONCERTACIÓN SOCIAL**
TIPO DE EVALUACIÓN:	**EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS**
AÑO DE EVALUACIÓN:	**2015**

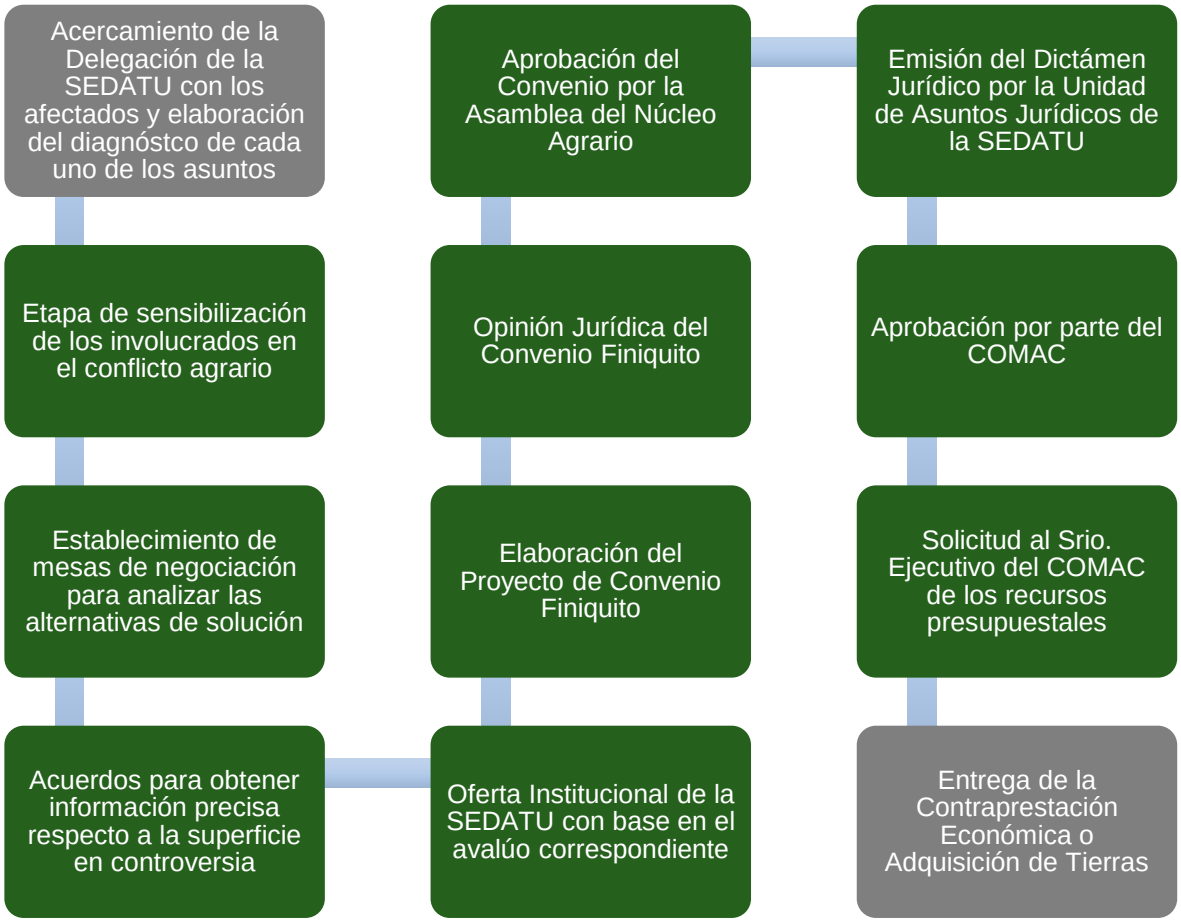
	Total			**Rangos de Edad (años) y Sexo**											
				0 a 14			**15 a 69**			**30 a 64**			**65 y más**		
Ámbito Geográfico	**T**	**M**	**H**	**T**	**M**	**H**	**T**	**M**	**H**	**T**	**M**	**H**	**T**	**M**	**H**
Entidad Federativa															
Municipio															
Localidad															

T= Total

M= Mujeres

H= Hombres

Anexo 13. Diagrama del proceso general del Programa



Anexo 16: Instrumentos de Medición del Grado de Satisfacción de la Población Atendida

Universidad Autónoma CHAPINGO

Evaluación Externa 2014 del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

VII. SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS CON LOS APOYOS RECIBIDOS

P70. ¿Cómo se encuentra respecto a la forma en que se resolvió el conflicto? ___ Y121

1) Muy satisfecho 2) Satisfecho 3) Insatisfecho 4) Muy insatisfecho

P71. ¿Cree que la contraprestación económica y/o la superficie recibida fue justa? ___ Y122

1) Sí *(pase a P73)* 2) No *(continúe)* 3) No sabe *(pase a P73)*

P72. En caso de respuesta negativa, explique A37

_____

_____

P73. ¿Considera que la negociación para la solución se dio de forma transparente? ___ Y123

1) Sí *(pase a P75)* 2) No *(continúe)* 3) No sabe *(pase a P75)*

P74. En caso de respuesta negativa, explique A38

_____

_____

P75. ¿Qué aspectos del proceso de negociación del conflicto le parecieron buenos?

1) El apoyo recibido ___ Y124
2) El ambiente de paz y tranquilidad en la zona ___ Y125
3) La rapidez del proceso de solución ___ Y126
4) El resultado del avalúo ___ Y127
5) La transparencia con la que se condujo el proceso ___ Y128
6) Otro *(especifique)*: _____ A39 ___ Y129

P76. ¿Qué aspectos le desagradaron del proceso de negociación del conflicto?

1) El apoyo recibido ___ Y130
2) El conflicto no se solucionó totalmente ___ Y131
3) El proceso de solución fue tardado ___ Y132

Página 10 de 20

4) El resultado del avalúo ___ Y133
5) La transparencia con la que se condujo el proceso ___ Y134
6) Otro *(especifique)*: _____ A40 ___ Y135

P77. ¿Considera que las reglas con las que opera el Programa agilizan el proceso de solución?
1) Sí 2) No 3) No sabe ___ Y136

P78. ¿Cuánto tiempo duró el proceso de solución del conflicto desde que entró al Programa hasta que fue resuelto? ___ X68
Número de días

P79. ¿Considera que el proceso de solución del conflicto fue largo? ___ Y137
1) Sí *(continúe)* 2) No *(Pase a P82)* 3) No sabe *(pase a P82)*

P80. ¿Cuáles fueron las razones principales que alargaron el proceso de solución del conflicto?
1) Las partes no llegaban a un acuerdo ___ Y138
2) Falta de interés por parte de los involucrados ___ Y139
3) Falta de atención por parte de la SEDATU ___ Y140
4) Poca participación de autoridades estatales ___ Y141
5) Cambio de autoridades del núcleo agrario ___ Y142
6) Trámites y documentos tardados ___ Y143
7) Otro *(especifique)*: _____ A41 ___ Y144

P81. ¿Cuál es el proceso que le pareció más tardado?
1) La conciliación hasta llegar a un acuerdo con la contraparte del conflicto ___ Y145
2) La realización del avalúo ___ Y146
3) La firma del convenio finiquito ___ Y147
4) La entrega de la contraprestación o de la superficie pacificada ___ Y148
5) Ninguno ___ Y149
6) Otro *(especifique)*: _____ A42 ___ Y150

P82. ¿Hubo alguna discrepancia entre la propuesta de solución planteada por el negociador de la SEDATU y lo establecido en el CONVENIO FINIQUITO? ___ Y151
1) Sí *(continúe)* 2) No *(pase a P84)* 3) No sabe *(pase a P84)*

P83. En caso de respuesta afirmativa, explique:
_____
_____ A43

P84. ¿Considera que las autoridades de la SEDATU cumplieron con lo pactado?
1) Sí *(pase a P86)* 2) No *(continúe)* 3) No sabe *(pase a P86)* ___ Y152

P85. En caso de respuesta negativa, explique:
_____
_____ A44

P86. ¿Cree usted que el CONVENIO FINIQUITO resolvió de forma definitiva el conflicto? ___ Y153

1) Sí *(pase a P88)* 2) No *(continúe)* 3) No sabe *(pase a la P88)*

P87. En caso de respuesta negativa, ¿por qué? ___ Y154

1) Se sienten insatisfechos con el apoyo
2) Permanece la situación de inestabilidad en el núcleo agrario
3) Están en desacuerdo con los términos en los que se firmó el CONVENIO FINIQUITO
4) Existen conflictos al interior del núcleo agrario
5) Otro *(especifique)*: _____ A45

P88. ¿Cree que se pueda reactivar el conflicto o que ya se haya reactivado?

1) Sí *(continúe)* 2) No *(pase a P90)* 3) No sabe *(pase a P90)* ___ Y155

P89. En caso de respuesta afirmativa, explique:

_____

_____ A46

P90. ¿La solución de la controversia desencadenó algún tipo de conflicto interno? ___ Y156

1) Sí *(continúe)* 2) No *(Pase a la P92)* 3) No sabe *(Pase a la P92)*

P91. En caso de respuesta positiva, explique:

_____

_____ A47

Anexo de la pregunta 47: Análisis FODA de las Evaluaciones Externas 2008-2014

A continuación, se hace un análisis FODA generalizado de las evaluaciones externas existentes.

FORTALEZAS

- Aportan información oportuna y actualizada
- Recolectan datos de los beneficiarios directos
- Hacen un análisis crítico de los hallazgos encontrados
- En casi todos los años, la información aportada esta homogeneizada
- La presentación de los datos es clara
- El periodo que cubren, permite un análisis evolutivo

DEBILIDADES

- En algunos años no se presenta la misma información, lo que impide su comparación
- El nivel de análisis en la minoría es bajo
- Inconsistencia del mismo dato de un año con respecto a otros años

OPORTUNIDADES

- Interés del Programa en realizar la evaluación anualmente
- Interés del Sector en continuar con el Programa

AMENAZAS

- Probables cambios administrativos
- Probables cambios presupuestales